



Escuela de Gestión Pública

## MÓDULO VI

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL



## ESCUELA DE GESTION PÚBLICA

### SÍLABO MUDULO 6

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

##### **TÍTULO:**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA/SOCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DEMOCRÁTICO EN LA PRÁCTICA MUNICIPAL DEL ECUADOR.

##### **OBJETIVOS PEDAGÓGICOS:**

- Conocer y profundizar el concepto de participación ciudadana desde su origen y evolución histórica, desde su interacción con conceptos dinámicos como Estado y Democracia, para comprender su orientación específica hacia la construcción de políticas públicas.
- Ubicar los dinamismos propios del concepto “participación”, de manera que los/las participantes puedan hacer una lectura crítica del mismo, reconocer sus distintas expresiones y aplicaciones (participación política-popular-social), de forma que puedan contextualizarlo en sus propios procesos locales.
- Ubicar las expresiones complementarias, en ocasiones confrontadoras, de la participación desde las realidades de movimientos sociales, grupos excluidos, y desde los dinamismos propios de lo local, territorial y rural, de forma que se pueda tener una comprensión amplia de la realidad que les permita construir modelos realmente democráticos.
- Realizar análisis de casos para profundizar en la realidad Nacional y Local del Ecuador, hacer un análisis de los marcos constitucionales e institucionales, reconocer los dispositivos más significativos y discutirlos, de forma que dichas experiencias sirvan como referente para construir o mejorar las prácticas existentes en el propio Municipio.

##### **CONTENIDO:**

Un primer acercamiento al concepto de participación hace necesario situarlo en la relación entre las estructuras sociales y la gestión estatal. Esto es, que la acción participativa ha estado moldeada y asociada a un Estado gestor y una sociedad civil receptora, de tal manera que la toma de decisiones recae principalmente en el aparato público aún cuando quien experimenta dicha decisión sea la población.

Este tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil ha gestado diversas formas de manifestación de la sociedad que son entendidas como participación: un grupo organizado en torno a una temática detonante; también se habla de participación cuando la población está al tanto de los hechos y acontecimientos de su entorno; finalmente la movilización permanente en torno a la defensa de derechos a la cual se articula una gran población, suele interpretarse también como participación (Parraguéz, 2008). Si bien estos tres elementos (organización, información y movilización) no bastan para hablar de participación, es importante pensar que éstos deben estar incluidos en la participación de la sociedad civil.

Es preciso analizar estas formas de manifestación de la sociedad desde un esquema desarticulado de gestión entre el Estado y la sociedad civil, que en muchas ocasiones se presentan como contrapuestos o antagónicos. Se puede simplificar esta relación histórica en términos de que la toma de decisiones por parte del Estado está lejos de la vivencia y experiencia de la ciudadanía, al mismo tiempo que la sociedad está apartada del proceso de decisión.

Repensar la participación pasa por reconstruir la articulación del Estado con la sociedad civil de tal manera que se genere un espacio común que dé lugar a nuevas acepciones de ciudadanía y gobierno. La sociedad civil (organizada, informada y movilizada) se convierte en el actor y sujeto de los procesos de toma de decisiones y en consecuencia asume una corresponsabilidad con el destino de la localidad.

A partir de un nuevo rol de la sociedad, es necesario también imaginar un nuevo gobierno local descentralizado en el que se transfieren competencias a otras instancias territoriales. De esta manera, participación y descentralización se convierten en procesos interdependientes en los que se requiere la participación de la sociedad civil en el presupuesto municipal, los distintos proyectos locales y en el seguimiento y control de la gestión local.

Es preciso concebir un sistema de gestión participativa a partir de la aplicación de políticas municipales, que fortalezcan la acción participativa de la sociedad y que permita diferentes formas organizativas para ir en búsqueda de la satisfacción de sus necesidades. Al decir de Parraguéz (2008) es preciso construir a la sociedad civil como sujeto activo de los procesos de formulación y definición de proyectos locales desarrollando el arraigo de la organización comunitaria territorial, cuidando la legitimidad de su representatividad y generando plataformas adecuadas y propias para la adopción de decisiones comunitarias colectivas.

La participación social además de ser una expresión de un derecho ciudadano, eleva la calidad de la administración pública de tal manera que permite la incidencia de los ciudadanos en la gestión y el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos. Es decir, se incorpora aquí la gobernabilidad como un factor que facilita la participación ciudadana manteniendo estabilidad política, garantizando la transparencia y la existencia de un Estado de Derecho que crea confianza entre los ciudadanos (Parraguéz, 2008).

**TEMAS:**

### **I. Participación Social en un contexto de Estados en transformación.**

- Clarificación y génesis de conceptos: Estado y Sociedad
- Ruptura de la noción de univocidad entre Estado y Sociedad Civil.
- Las distintas tradiciones interpretativas de la Participación Social-Ciudadana
- Definición de ciudadanía democrática.

### **II. Modos de Participación y sus objetivos prioritarios**

- Participación política / social / popular
- Objetivos políticos ante la crisis del sistema representativo.
- Objetivos administrativos.
- Participación y Descentralización.
- Participación y Políticas Públicas.

### **III. Participación y Gestión**

- Clarificación de conceptos de gestión social y gestión pública.
- Gestión Participativa.
- Planificación y participación.
- Control social y participación.
- Comunicación y participación.
- Calidad en el servicio y participación.

### **IV. Miradas desde la sociedad para la construcción de la participación**

- Movimientos sociales y su apuesta por la transformación (Nociones de DH, Género, Igualdad Étnica, Diversidad, y otras relevantes.
- Participación popular y de grupos de base.
- Participación desde un enfoque de los excluidos.
- Género y participación.
- Desarrollo humano y participación.

### **V. Miradas desde lo local en la construcción de participación**

- Dinámicas Territoriales locales.
- Lo local y la Nacional.
- Ámbito Municipal.
- Desarrollo Territorial Rural (DTR) y participación.

### **VI. Mecanismos de participación**

- Situación y realidad de la participación en Ecuador.
- Marco constitucional ecuatoriano y su impacto en lo local.
- Análisis general de mecanismos y dispositivos de participación (silla vacía, consejo de participación, veedurías, Asamblea cantonal, comités específicos en temas como

educación, seguridad, salud, medio ambiente, etc., Asambleas parroquiales, y otros espacios participativos.

#### **VII. Caso Cotacachi por parte de los mismos actores**

- Origen y proceso de construcción del modelo de participación.
- Principales logros y dificultades.
- Transformaciones y acciones significativas a partir del modelo participativo.
- Retos presentes y proyecciones al futuro.

#### **VIII. Conclusiones, recapitulación de aprendizajes y evaluación**

#### **BIBLIOGRAFÍA:**

Barrera, Augusto G. (2004); Innovación Política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito; en Ana Clara Torres Ribeiro, editora; El rostro urbano de América Latina; CLACSO; Buenos Aires.

(2001); Sistema |de Gestión Participativa. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Centro de Investigaciones Ciudad; Programa de Gestión Urbana; Quito.

Coraggio, José Luis (1991); Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular; Centro de Investigaciones Ciudad; Sociedad Interamericana de Planificación; Quito.

Constitución de la República del Ecuador 2008

Correa, Enrique y Marcela Noé (1998); "Nociones de una ciudadanía que crece"; FLACSO Chile

Francés García, Francisco y Antonio Carrillo Cano (2008); Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos; Colectivo PREPARACION; Alicante.

Parraguéz, Manuel Jaques (2008); "Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local"; en: Revista Polis; Universidad Bolivariana; Santiago de Chile.

Pineda, Carmen (2002); "Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario"; en Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas; No. 22; Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid; Madrid.

Verdesoto, Luis (2000); El control social de la gestión pública. Lineamientos de una política de participación social; CEPLAES; Ediciones Abya Yala; Quito.

## **Contenido Módulo 6**

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL**

Elaboración: Mauricio Lopez Oropeza FLACSO

Quito, 2010

## Contenidos

Introducción

### **1. Participación en un contexto de Estados en transformación**

Clarificación y génesis de conceptos: Estado y Sociedad

Ciudadanía democrática y crisis de la democracia representativa

### **2. Modos de Participación y sus objetivos prioritarios**

Participación política / ciudadana / social / popular

La Participación Política

La Participación Ciudadana

La Participación Social

La Participación Popular-Comunitaria

Participación y Políticas Públicas

### **3. Gestión participativa, Incidencia y Control Social**

Gestión Participativa municipal

Incidencia socio-política

Control social y participación

### **4. Otras voces y miradas para la construcción de la participación**

Desarrollo y Participación

El Desarrollo humano como gestor de prácticas de participación y de agencia

Participación, exclusión y "pobrezas"

Participación desde los grupos de base: De abajo hacia arriba

Participación periférica: un enfoque desde los márgenes

Enfoque de Género: camino a una participación transformadora de inequidades

### **5. Miradas desde lo local en la construcción de participación**

Dinámicas Territoriales locales y Participación

El Ámbito Local-Municipal en la participación

### **6. El modelo participativo en el nuevo marco Constitucional en el Ecuador**

La experiencia ecuatoriana

Situación y realidad de la participación en Ecuador

Modelo de participación ciudadana en el Ecuador. Nuevo marco legal

Mecanismos para el control social en la Constitución del Ecuador 2008

Rendición de cuentas y silla vacía en el Ecuador. Marco Constitucional 2008

## **7. Mecanismos de participación. Casos de análisis y experiencias para reflexionar**

Retos a la participación ciudadana en América Latina. Artículo de opinión

Planificación Participativa Comunitaria. Caso comunidades rurales en Panamá

El Presupuesto Participativo. Caso Brasil

## **8. Caso Cotacachi. Un referente de participación para el análisis**

## **9. Bibliografía**



## **INTRODUCCIÓN**

Un primer acercamiento al concepto de participación hace necesario situarlo en la relación entre las estructuras sociales y la gestión estatal. Esto es, que la acción participativa ha estado moldeada y asociada a un Estado gestor y una sociedad civil receptora, de tal manera que la toma de decisiones recae principalmente en el aparato público aún cuando quien experimenta dicha decisión sea la población.

Este tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil ha gestado diversas formas de manifestación de la sociedad que son entendidas como participación: un grupo organizado en torno a una temática detonante; también se habla de participación cuando la población está al tanto de los hechos y acontecimientos de su entorno; finalmente la movilización permanente en torno a la defensa de derechos a la cual se articula una gran población, suele interpretarse también como participación (Parraguéz, 2008). Si bien estos tres elementos (organización, información y movilización) no bastan para hablar de participación, es importante pensar que éstos deben estar incluidos en la participación de la sociedad civil.

Es preciso analizar estas formas de manifestación de la sociedad desde un esquema desarticulado de gestión entre el Estado y la sociedad civil, que en muchas ocasiones se presentan como contrapuestos o antagónicos. Se puede simplificar esta relación histórica en términos de que la toma de decisiones por parte del Estado está lejos de la vivencia y experiencia de la ciudadanía, al mismo tiempo que la sociedad está apartada del proceso de decisión.

Repensar la participación pasa por reconstruir la articulación del Estado con la sociedad civil de tal manera que se genere un espacio común que dé lugar a nuevas acepciones de ciudadanía y gobierno. La sociedad civil (organizada, informada y movilizada) se convierte en el actor y sujeto de los procesos de toma de decisiones y en consecuencia asume una corresponsabilidad con el destino de la localidad.

A partir de un nuevo rol de la sociedad, es necesario también imaginar un nuevo gobierno local descentralizado en el que se transfieren competencias a otras instancias territoriales. De esta manera, participación y descentralización se convierten en procesos interdependientes en los que se requiere la participación de la sociedad civil en el presupuesto municipal, los distintos proyectos locales y en el seguimiento y control de la gestión local.

Es preciso concebir un sistema de gestión participativa a partir de la aplicación de políticas municipales que fortalezcan la acción participativa de la sociedad que permita diferentes formas organizativas para ir en búsqueda de la satisfacción de sus necesidades.

## **1.- PARTICIPACIÓN EN UN CONTEXTO DE ESTADOS EN TRANSFORMACIÓN**

## **1.1. CLARIFICACIÓN, ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE CONCEPTOS: ESTADO Y SOCIEDAD**

Aproximarse al concepto de participación ciudadana y control social, en un contexto de fervor, duda, confusión, y sobre todo como proceso en construcción del mismo, es necesario hacerse desde un recuento de los conceptos clave que dan sustento a la noción de ciudadanía que es la base de toda propuesta de participación. Asimismo es necesario hacer un recorrido histórico que nos permita tener una comprensión de cómo se fueron construyendo los conceptos, pero sobre todo las prácticas, que hoy están teniendo un papel definitorio en la manera en que se constituyen nuestros estados en América Latina, permitiéndonos tener un marco de referencia para promover una postura crítica constructiva de las prácticas presentes.

Los conceptos clave de este apartado son “Estado” y “Sociedad”. El gran problema que se nos presenta para su análisis es que en muchas ocasiones se han asumido ambos de manera unívoca, es decir, como una misma cosa que es indivisible y que necesariamente conlleva una concordancia dentro de sí. Esta aproximación dista mucho de la realidad, sobre todo cuando vemos los hitos históricos más significativos de nuestros países en el tema político, donde se puede percibir una clara diferencia entre la noción de Estado (con sus respectivas expresiones políticas y politizadas de los que asumen su gestión como representantes de gobierno), y la expresión de la sociedad con su inmensa pluralidad, permanente cambio, y donde no se puede ubicar una postura única compartida para cualquier tema o reflexión.

El origen de la separación del Estado y la Sociedad Civil se puede ubicar en el origen del desarrollo del capitalismo, sobre todo desde un deseo por separar los intereses económicos de ciertas élites, de los intereses de un “todo” social que era asumido por el Estado desde la concepción misma de éste en los orígenes del modelo de la Grecia Antigua. El modelo Griego, como primer antecedente de nuestra noción de Estado, presentaba una propuesta de organización política sin división entre gobernantes y gobernados donde había el espacio para la deliberación y participación para la resolución de problemas comunes y la defensa de la comunidad política. Esta in-división se expresaba solamente en el marco de la ley, ya que no se representaba en igualdad de condiciones sociales y económicas, y la participación antes mencionada estaba prevista sólo para los “varones propietarios” (Arendt 1997).

Con estos rasgos que hoy podríamos denominar como “excluyentes”, mismos que deben ser leídos según el contexto histórico y social, de este particular tipo de comunidad política se desprenden nociones básicas de lo público que tienen fuerte injerencia hasta nuestros días: “lo colectivo”, de interés de toda la sociedad, “lo visible y manifiesto”, es decir lo que se discute en el espacio abierto y visible y no en lo doméstico que era privado, y lo de “uso común” que es de disponibilidad para todos los miembros de la comunidad política. A partir de estos preceptos se fueron ajustando incluso elementos

físicos-espaciales que fueron dando sentido a esta construcción de comunidad política, tales como la plaza pública y el ágora<sup>1</sup>.

Estos espacios se fueron construyendo para darle el lugar que tenía a la “palabra” como expresión de ideas, opiniones, convergencias, divergencias, y sobre todo abriendo la puerta para la noción de “construcción de consenso” y de “diálogo” en el marco de las decisiones que afectan a la sociedad. Esta mirada de lo “político” también fue generando la necesidad de crear normas que pudieran sustentar esa idea de igualdad entre los considerados “ciudadanos”, a la vez que se fue desplazando del espacio de decisión política la visión de lo místico-religioso.

En este sentido la reforma protestante a nivel Iglesia católica también significó un importante rompimiento entre la “divinidad” que estaba inserta en los espacios políticos de muchas sociedades y que daba paso a relaciones de poder justificadas por explicaciones espirituales inapelables, pasando entonces a una división aún más marcada entre lo público y lo privado; ese hecho también ha sido la base de la idea de Estado en los países Occidentales, en el predominio de una economía de mercado que tiene fuerte influencia en nuestras sociedades actuales, y en la idea de una “aldea global” en el sentido informático y mercantil. De esta separación también se puede ubicar la división de los bienes públicos y los de los monarcas, la burocratización y profesionalización del poder, la elaboración de propuestas de recaudación fiscal para sostener el modelo público, entre otras cosas.

Estos, y otros sucesos progresivos, fueron generando paulatinamente la división entre Estado y Sociedad civil, generando también grupos o sectores, como el de los artesanos o comerciantes que fueron adquiriendo un peso significativo en las sociedades Occidentales, y que conformaron una “burguesía”. Con estas transformaciones se fue produciendo la diferenciación del Estado integrador y unificador, de un Estado como entidad abstracta y reconocida por todos que encarna lo común, y que se va construyendo frente a los individuos concretos que ejercen ese poder común (González, Fernán 2009).

Un paso más en las transformaciones se fue generando frente a las tremendas diferenciaciones, que desde entonces se fueron acentuando y agudizando como desigualdad entre sectores o grupos. En ese sentido los grupos más desfavorecidos fueron dando cuenta de su inconformidad frente al “Estado” y se fueron generando las ideas republicanas y liberales, los orígenes de las revoluciones, y también las bases para las luchas de grupos marginales frente a las condiciones de explotación en las fábricas durante la revolución industrial y hasta nuestros tiempos. Lo social comienza a tomar la forma de articulación de individuos, y sus visiones particulares, que asumen un fin compartido y se unen para confrontar una estructura desigual. Se cambia la idea a una suma de intereses individuales que convergen.

Marx retomará muchos de estos aportes para integrar la apuesta de participación como una base del proceso de cambio que está en las clases obreras, los grupos oprimidos de trabajadores que son los que

---

<sup>1</sup> Espacio para el debate público y para la resolución de ciertos temas de peso e interés político, con la participación de observadores con posibilidad de expresar su propia opinión.

sustentan el modelo de producción, y que se encuentran en conflicto con las clases que controlan los “medios de producción” y acumulan la ganancia; situación que dejaba a los primeros en una situación marginal. Marx planteaba que sobre esa base (estructura), se encontraba el Estado como apuesta a construirse desde las bases (super-estructura). La expectativa de unidad se sostiene en el futuro como apuesta de la lucha de clases, pero donde el tema de articulación de voluntades daba forma a una postura de participación desde abajo y en función de las condiciones desiguales producidas por un sistema injusto.

En este contexto el Gobierno se fortalece como cabeza del aparato de personas y recursos que administran el poder público, y como el encargado de promover los consensos entre la sociedad y articularlo al Estado como expresión de la identidad de cada nación (Baño 1998). “La globalización de la economía capitalista y los problemas que enfrenta el Estado Nacional como máxima unidad social, debido a la desagregación interna y a la dependencia externa, le otorga gran fuerza a la pretensión de establecer a la economía mercantil como principio organizador de la sociedad” (Baño 1998: 18 y 19).

Actualmente autores como Lechner hablan de una tendencia constructiva de “sociedad civil” como proceso que logra hacer una lectura histórica de las tendencias en los Estados y las Sociedades, y en ese marco se logra una “autocrítica democrática”, es decir, distanciar al ciudadano del clientelismo, de la prepotencia burocrática, y de la ineficiencia estatal, para asumirse como actor social, sujeto que emprende transformaciones y asegura su pleno ejercicio como ciudadano con derechos y responsabilidades, dentro de un marco político y normativo en construcción, al cual aporta con crítica constructiva y propuesta directa.

## **1.2. CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA Y CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Actualmente se afirma en América Latina que la democracia está en crisis debido a que este concepto relacionado con las posibilidades y capacidades de los sujetos para incidir en las decisiones que los afectan se ha convertido en moneda de cambio para intereses particulares, sobre todo de partidos políticos que se autodefinen como dueños de los destinos de los ciudadanos, o se apropian en el discurso de la propuesta de democracia.

Hoy, más que una distinción de un grupo o movimiento de otro, la democracia debe ser un valor sublime que sirva de referencia y como cimiento para que todo hombre y mujer sea sujeto de derechos y responsabilidades, y en ese mismo sentido capaz de incidir en su destino a través de su propia voz, de sus organizaciones, y sobre todo de la esfera del estado que en muchas ocasiones se ha convertido en el espacio cerrado de ciertos grupos o élites que controlan los espacios de decisión formales al mismo tiempo que acumulan poder de distinta índole.

Todas y todos anhelamos la democracia como práctica y como realidad en la cual nos movemos en lo cotidiano, sin embargo debemos ubicar a qué nos referimos cuando hablamos de democracia al existir múltiples significados, muchas veces contradictorios, generando la dificultad para alcanzar su expresión

más honda, que es la posibilidad de pronunciar nuestra propia voz y acceder al diálogo para ser escuchados en aquellos temas que nos interesan y afectan como ciudadanos.

El modelo democrático de nación está hoy más que nunca extendido en todo el planeta; nunca había estado más presente como modelo de referencia para los países de América Latina, con sus distintos matices y procesos históricos. Hoy, en la mayoría de países de nuestra región, hay elecciones libres para presidentes o representantes, se dan procesos de alternabilidad, se tiene una buena presencia y participación electoral, y muchos espacios se han abierto a la democracia para grupos que antes estaban excluidos; sin embargo, toda esta dinámica democrática desde la libertad política no ha cambiado las condiciones de desigualdad y marginación en temas económicos y sociales para los más excluidos, en un sistema que parece no responder a los temas más urgentes de la población vulnerable (Virtuoso 2009).

Siguiendo con los aportes de José Virtuoso, se identifica que muchos ciudadanos de algunos países de América Latina estarían dispuestos a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera los graves problemas estructurales de desigualdad y pobreza; asimismo los partidos políticos como instituciones-organizaciones son las menos aprobadas y de las que más desconfía la gente; y por último podemos constatar una mayor presencia de sociedad civil en distintas esferas y espacios, y una mayor actividad de protesta en las calles y levantamiento de voces, sin embargo, en la mayoría de nuestros países en América Latina no se percibe una unificación de propuestas y/o demandas, o una actitud integradora de parte de la sociedad civil para lograr transformaciones profundas y duraderas.

Una clave importante para reflexionar sobre el tema “democracia” es preguntarnos si los cambios y transformaciones democráticas en nuestros países y contextos regionales o locales están generando una mejor situación, y en esa posición crítica buscar siempre nuevas alternativas y mecanismos para poder expresar la propia opinión. Es importante una mayor articulación que recoja y refleje las necesidades más fundamentales de la población, sobre todo pensando en aquellos que viven en condiciones de mayor exclusión.

En algunas democracias de la región Latinoamérica, en la cual se inserta claramente la ecuatoriana, la participación ciudadana en los asuntos políticos se limita a votar o no por los candidatos propuestos por las diferentes fuerzas partidarias. Se da por sentado que la mayoría de los ciudadanos acepta las reglas de juego que el sistema democrático ha ido poniendo en la práctica; y que en casos muy puntuales la movilización social es un medio efectivo para marcar la dirección de las políticas y los líderes de turno. Sin embargo, la ciudadanía no da cuenta de un ejercicio pleno de su derecho a influir en la toma de decisiones, ni de un seguimiento sistemático a los candidatos electos. En este contexto la participación se convierte en un claro indicador de la salud del sistema democrático.

La democracia representativa es la que proviene de la elección de parte de la población, y que responde a las inquietudes de los ciudadanos en función de los planes o programas de gobierno propuestos por los candidatos en los distintos niveles. Algunos asumen esto como una carta abierta entregada por la ciudadanía a los candidatos electos para tomar las decisiones que ellos/as crean convenientes sin

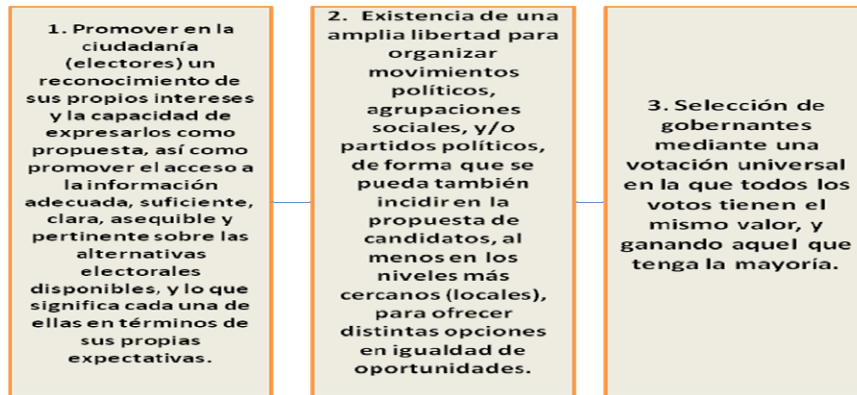
consultar con la población, y sin controles de ningún tipo; otros la asumen como un proceso que se ejerce en un periodo de tiempo, al final del cual la persona a la que le dieron el encargo por votación debe dar cuenta de los resultados de su gestión.

Esta realidad se ha prestado para que en las campañas electorales se hagan un sinnúmero de propuestas a la población en temas sociales y económicos incrementando las expectativas de manera que son irrealizables, propuestas que cuando los candidatos llegan al poder reformulan aduciendo en muchas ocasiones a que no tenían una idea clara de las limitaciones económicas con las que se iban a enfrentar, ejerciendo un esquema de manipulación y funcionalización de la ciudadanía, y quitándole todo contenido a la democracia representativa, al menos en este nivel.

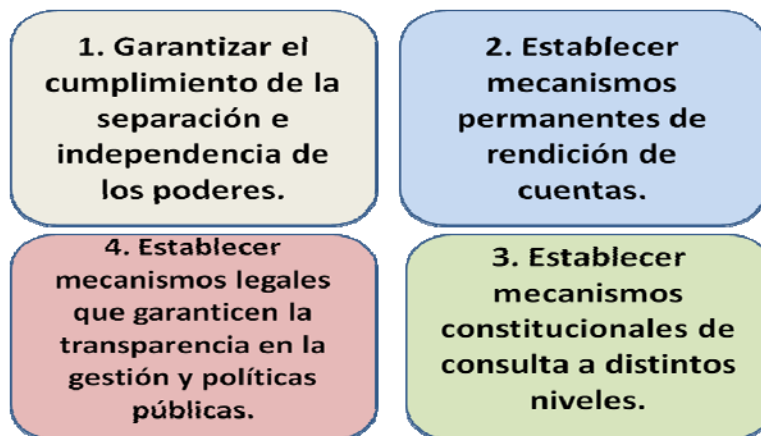
La representación como responsabilidad política, nos dice José Virtuoso (2009), implica una incidencia en tres áreas relacionadas entre sí:

1. El acto de elección de los representantes.
2. El establecimiento de mecanismos de control permanente sobre los representantes.
3. La configuración democrática de dos grandes espacios para la actuación de la ciudadanía: los partidos políticos y los espacios alternos de participación (incluidos los medios de comunicación).

Algunos medios para mejorar el acto de elección de la democracia representativa:



Algunos medios para lograr un adecuado control sobre los representantes:



El mejor mecanismo de control para la democracia participativa es una propuesta activa, en permanente construcción y bien estructurada de participación; punto que trabajaremos a continuación.

La ciudadanía democrática debe asumirse como una obra en proceso, y sobre todo debe apuntar hacia un impacto en los cimientos de las sociedades, es decir, como propuesta cultural que valla más allá de los conocimientos de unos cuantos.

Cultura que debe tocar distintas dimensiones para poder asumirse como tal: relaciones familiares, espacios educativos formales e informales, relaciones y estructuras laborales, espacios de encuentro e intercambio a nivel amistad, instancias institucionales y organizativas, espacios vecinales-barriales, organizaciones locales, regionales y nacionales, y todos los espacios de nuestra vida pública y privada, para que se convierta en una verdadera cultura democrática.

Algunas características de los procesos democráticos participativos (Pedro Trigo 2009):

- a. Espacios donde los miembros se expresan, ponen en común los haberes y saberes, sin reservarlos como ventaja sobre los demás. Se cultiva una actitud de respeto, el entendimiento del otro, y una solidaridad compartida que va en un nivel inter-personal y de grupo pequeño.
- b. Escuchar lo que dicen los otros y otras, atenderles, y realmente disponernos en una actitud que permita tener una comprensión genuina de lo que se quiere expresar, de dónde viene y hacia dónde va lo que los y las otras comparten. Actualmente estamos centrados en nosotros mismos y en nuestro deseo y capacidad de tener voz, pero estamos cada vez menos dispuestos a escuchar y dejar que lo que los otros dicen incida en mi propio pensar y me mueva de mi propio sitio para ponerme en el lugar del otro. Vivimos en medio de una suma de monólogos que no nos llevan a ninguna parte porque no tienen un sentido de diálogo profundo.
- c. En una postura de diálogo rescatar los puntos de convergencia y resaltar aquello que ha sido lo más significativo para los otros y otras, independientemente de que esté totalmente de acuerdo

o no. En este momento es pertinente preguntarse mutuamente para clarificar, entender mejor, y ubicar a la palabra como el medio que nos une o aleja de los otros. Una palabra limitada, pero portadora de sentido; una palabra abierta, pero a la vez incompleta y en busca de otras razones y palabras.

- d. Una vez que se ha escuchado, intercambiado y retomado lo central de la expresión y búsqueda de cada uno y una, entonces buscar una postura compartida. Al seguir el proceso previsto se habrá tenido la oportunidad de escuchar profundamente a los otros, y se abre la posibilidad de movilizar mi propia postura hacia un punto de convergencia, pasando del “yo” a un “nosotros”.
- e. Al llegar a un consenso cada quien asume una parte de la decisión, llevando a la posibilidad de que incluso aquellas personas cuyas propuestas no hayan sido integradas enteramente, podrán asumir una postura transparente y tomarán la decisión grupal como si fuera la propia en esa lógica “del yo al nosotros”. Aquí se ejercita una actitud de responsabilidad sobre cómo se asume la decisión grupal y sobre el respeto del proceso.
- f. Posteriormente debemos asumir un camino común en donde la evaluación conjunta es una condición ineludible que mantiene el sentido de adhesión al grupo y a la decisión, y permite un proceso de nuevo intercambio donde se confirma que sólo quienes participan en la evaluación y seguimiento son verdaderos sujetos del proceso.
- g. Procesar los conflictos de una manera abierta, transparente y constructiva, siguiendo con los pasos anteriores, de manera que el grupo salga fortalecido con los conflictos. Los conflictos son algo natural e inherente a todo ser humano, es por ello que esa actitud responsable sobre los conflictos debe también cultivarse para sobreponer el bien común a las diferencias individuales.
- h. Es necesario celebrar los logros y en sí mismo el proceso compartido como grupo. Este paso muchas veces no se toma en cuenta, y es una necesidad de todo grupo y de todo individuo hacer un alto para reconocer el esfuerzo, el logro, o en el tropiezo poder recuperar los aprendizajes que se generaron durante el proceso. Lo que se celebra es la capacidad misma de ir haciendo historia juntos/as y de ir encontrando rutas compartidas de incidir en nuestro propio futuro.



## **2.-MODOS DE PARTICIPACIÓN Y SUS OBJETIVOS PRIORITARIOS**

### **2.1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA / CIUDADANA / SOCIAL / POPULAR**

Todas y todos participamos en distintos espacios de nuestra vida, participamos cuando opinamos sobre algo que nos afecta o beneficia, participamos cuando expresamos nuestra aprobación o desaprobación de algo que tiene que ver con lo “público”, e incluso participamos políticamente cuando votamos o no votamos, cuando formamos parte de organizaciones sociales o grupos que reflexionan, discuten, y buscan alternativas.

“La participación se expresa a través de acciones individuales y/o colectivas desplegadas por sujetos que desarrollan su vida en condiciones materiales, culturales e ideológicas determinadas, en un contexto político e institucional concreto. Refleja por lo mismo relaciones entre distintos sujetos sociales, entre ellos y con el Estado. Se trata de un proceso cambiante, cuya comprensión impone situarla en su contexto, en sus momentos, en las modificaciones de la materialidades de los actores que se relacionan y que condicionan su conciencia y su cultura; impone también situarla en los procesos específicos de constitución de los sujetos y en las relaciones sociales y de poder de las que forman parte” (Barrera 2007. Ecuador Dialoga).

Un acercamiento al concepto de participación, desde las ciencias políticas, lo ubica en la relación entre las estructuras sociales y la gestión estatal. Esto es, que la acción participativa ha estado moldeada y asociada a un Estado gestor y una sociedad civil receptora, de tal manera que la toma de decisiones recae principalmente en el aparato público aún cuando quien experimenta dicha decisión sea la población.

Este tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil ha producido diversas formas de manifestación de la sociedad que son entendidas como participación: un grupo organizado en torno a una temática detonante, que más que participación probablemente sea únicamente una sociedad organizada; también se habla de participación cuando la población está al tanto de los hechos y acontecimientos de su entorno, posiblemente ésta sea una sociedad informada; finalmente la movilización permanente en torno a la defensa de derechos a la cual se articula una gran población, suele interpretarse también como participación, cuando tal vez es una sociedad movilizadora (Parraguéz, 2008). Si bien estos tres elementos (organización, información y movilización) no bastan para hablar de participación, es importante pensar que éstos deben estar incluidos en la participación de la sociedad civil.

Según los aportes de Verdesoto (2000) la participación sirve como un termómetro de la desigualdad en la capacidad de incidencia y de ejercicio de poder de parte de los actores. La clave de la participación es la posibilidad de INFLUENCIA, y las capacidades y espacios que deben gestarse para ello.

## **2.1 LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

La participación política es aquella que se relaciona con el poder público del Estado, en la participación en el sistema de partidos, elecciones, o en todo lo que tiene que ver con la normativa que se va generando alrededor del poder, y donde somos partícipes de manera más directa o indirecta. Esta participación va mucho más allá de la afiliación a un partido político como en ocasiones nos hacen creer, sino que incluye a las organizaciones sociales en toda su variedad cuando asumen un papel de reflexión y actuación sobre temas públicos, y cuando hay una articulación a movimientos sociales más amplios. Los movimientos sociales contestatarios del modelo capitalista buscan una transformación y por ello ejercen participación política, es decir, no se trata meramente de una “participación ciudadana”, en la medida en que se busca cambiar el sistema existente.

## **2.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Refleja valores, búsquedas, inquietudes y apuestas de grupos, organizaciones, u otros, y es por tanto un reflejo de la diversidad de la sociedad, las expresiones existentes en ella, y es a la vez un camino y una posibilidad para ejercer los derechos de la ciudadanía que todos y todas tenemos para expresar nuestra visión y opinión. La participación ciudadana puede reflejar opciones y valores muy amplios y genéricos como la libertad, o búsquedas muy concretas. Este tipo de participación hace referencia a actividades públicas en las que los actores buscan influir para la definición de temas de interés general, como Asambleas ciudadanas, cabildos, parlamentos, presupuestos participativos, planificaciones participativas, u otros mecanismos como los que están consagrados en la Constitución actual del Ecuador y que trabajaremos posteriormente.

Este modo de participación se vuelve de gran importancia como complemento de las limitaciones que ofrece la participación política en términos de participación en elecciones o afiliación partidista, o expresiones demasiado amplias, permitiendo una incidencia más concreta de apostar por hacer una crítica constructiva al modelo buscando que mejore su funcionamiento.

Es importante ubicar el papel de la participación ciudadana sobre todo en el ciclo de las políticas públicas, desde los aportes iniciales de diagnóstico para identificar necesidades específicas, en su discusión, implementación, y muy especialmente en el control y evaluación de las mismas mediante distintos mecanismos que son medios para un fin de mejorar la gestión en beneficio de los intereses de la ciudadanía. “Se trata de incentivar o recibir la activación de los sujetos cuyos intereses particulares son afectados por la realización de políticas públicas, de manera que no aparezcan como meros receptores” (Baño 1998: 33).

## **2.3 LA PARTICIPACIÓN SOCIAL**

Tiene una escala más privada y explica los procesos de articulación que se dan en este ámbito en el que sujetos asumen posturas, encaminan procesos y se suman a otras instituciones, o mantienen una escala mínima de organización.

La participación social es un elemento que se construye desde fuera de la escala predominantemente política, y al ser un punto de presión o confrontación eleva la calidad de la administración pública de tal manera que permite la incidencia de los ciudadanos en la gestión y el mejoramiento de la calidad de vida de los mismos en los temas más variados, estén o no en la agenda política o de gobierno. Es decir, se incorpora aquí la gobernabilidad como un factor que facilita la participación para lograr consensos que mantengan la estabilidad política, garantizando la transparencia y la existencia de un Estado de Derecho que crea confianza entre los ciudadanos (Parraguéz, 2008). La participación social, según Verdesoto aporta significativamente al proceso de mejorar la representación por la posibilidad de incidir en las decisiones, y se constituye sobre todo como una “escuela de ciudadanía” entendida como “proceso en que los actores sociales ejercitan influencia sobre las decisiones de DESARROLLO que les afectan y en las que se diseñan sus orientaciones estratégicas” (Verdesoto 2000: 19).

## **2.4 LA PARTICIPACIÓN POPULAR-COMUNITARIA**

Es una expresión más focalizada de la participación social, y según Cunill (1999) se refiere al desarrollo comunitario, es decir en una escala que tiene relación directa con las necesidades específicas de la población, sobre todo la más marginada o con menos posibilidad de acceso a otros espacios más formales, y que tiene impactos en la mejora de las condiciones de vida de la población. Muchas veces conlleva un componente de auto-convocatoria y autogestión.

En América Latina al hablar de participación, necesariamente debemos aludir a la participación popular, esto debido a las circunstancias históricas de la región en la que se ha pasado de estados absolutos mediante dictaduras militares a nuevas expresiones de estados democráticos, los cuales viven hoy también la fuerza dominante de expresiones hegemónicas que se rigen por un modelo capitalista exacerbado y muchas veces excluyente; Estas condiciones estructurales tienen tremendos impactos en las realidades de nuestros países, especialmente en los sectores periféricos, y en donde siempre se ha hecho necesaria la presencia de voces provenientes de grupos y organizaciones sociales populares que conforman una apuesta ciudadanía para confrontar estas dinámicas.

Coraggio (1991) expresa la centralidad de lo popular en cualquier noción de participación para América Latina e identifica que en lo cotidiano los grupos populares de nuestros países se encuentran bajo el control de una lógica mercantilista que está limitando sus posibilidades de reproducción, y donde evidentemente se les impide salir de la pobreza y alcanzar formas de realización superiores desde una mirada de oportunidades y formación de capacidades.

## **2.5 PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Font (2000) expresa que las funciones de la participación ciudadana en el marco de la construcción de políticas públicas se pueden ubicar en tres grandes ámbitos:

- 1) **Legitimidad** de las políticas públicas y las mismas instituciones que las generan;
- 2) **Representatividad** del conjunto de intereses y demandas de la población, y
- 3) **Resultados o rendimientos sustantivos** del proceso, traducido en una decisión o políticas públicas.

El proceso de las políticas públicas puede analizarse en el siguiente cuadro:

<b>Sistema</b>	<b>Producto</b>
Identificación del problema	La demanda de la sociedad que pide por la solución de su problema.
Formulación	El curso de acción para resolver el problema.
Legitimación	La política pública (curso de acción gubernamental ya legitimado).
Aplicación	Implementación o puesta en obra de la política pública
Evaluación	Recomendaciones o juicios sobre el valor de la política pública.

Autor: Alejandro M. Estevez. Fuente: <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>

En este proceso de construcción de políticas públicas es muy importante pensar el papel de la participación en cada una de las etapas, no sólo en las etapas iniciales de identificación de un problema como se ha realizado en la práctica y donde la democracia representativa sustenta su papel de resolución de problemas de la ciudadanía y como garante y responsable de toda acción bajo potestad de ser el gobernante elegido. El ciclo de las políticas públicas permite mirar cada uno de los pasos de construcción de las mismas, reconociendo en el proceso de reflexión de todo este documento la importancia de la participación en cada uno de los pasos.

- (1) Para la identificación del problema existen las propuestas de Asambleas participativas u observatorios que permiten una expresión más adecuada de las problemáticas que afectan a la población.
- (2) Para la formulación existe la planificación participativa donde existe la posibilidad de acompañar todo el proceso de diseño de la política y de los proyectos concretos a ejecutarse alrededor de la misma.
- (3) En el punto de legitimación pueden incorporarse los procesos de presupuesto participativo donde la ciudadanía tiene la posibilidad de reafirmar su aprobación sobre ciertos proyectos, además de darle un sentido de mayor o menor prioridad.
- (4) En el aspecto de aplicación existen mecanismos de planificación participativa operativa donde la ciudadanía tiene la posibilidad de ser parte de todo el proceso, desde el diseño y en toda la implementación mediante la participación directa en los Planes Operativos y desde los Consejos Ciudadanos temáticos.

(5) Por último la evaluación se puede dar claramente en los espacios Asamblearios de rendición de cuentas, y de manera más estable y permanente mediante las veedurías que tienen un fuerte componente de seguimiento y evaluación.

### **3.- GESTIÓN PARTICIPATIVA, INCIDENCIA Y CONTROL SOCIAL**

#### **3.1 GESTIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL**

La gestión participativa municipal se puede entender como un modo específico de hacer de los municipios y organizaciones locales; es un proceso en movimiento en el que los actores locales, públicos y privados, articulan intereses alrededor de un objetivo común expresado, en este caso sobre todo, por las líneas de los planes de gobierno del municipio en las áreas específicas donde hay un mayor interés de la población, y en donde sea necesario una visión de co-gestión o de legitimación de las acciones.

Uno de los instrumentos de gestión participativa es el Plan Participativo de Desarrollo; el cual es un proceso que articula un conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores políticos, sociales y económicos, en la definición de objetivos y acciones para el desarrollo local, así como genera procesos de participación, cogestión y control. Asimismo puede ser asumido como instrumento que facilita la concertación para la toma de decisiones.

Cada vez más gobiernos locales apuestan por una gestión participativa. La participación de la población en las diferentes etapas de un proceso de elaboración y gestión de un plan de desarrollo legitima las acciones de la municipalidad y fortalece las capacidades de los actores.

Esta combinación de gestión pública y participación ciudadana, a nivel municipal, promueve la expresión práctica del sentido de compromiso y corresponsabilidad entre líderes de la comunidad, sus representantes y las autoridades municipales. Todo esfuerzo de participación que no siga una lógica de apertura y una visión a mediano y largo plazo como proceso, difícilmente generará cambios serios que mejoren el nivel de compromiso y participación de la ciudadanía. Para que el desarrollo de una comunidad sea realmente sostenible, se requiere que ésta participe directamente y de manera proactiva.

##### *Un modelo de gestión municipal participativa:*

1. Integra gestión municipal con participación ciudadana.
2. Pone las bases y condiciones para una gestión municipal transparente.
3. Implementa un sistema continuo de capacitación para la formación técnica y ciudadana de los líderes de la comunidad, los funcionarios y las autoridades municipales.
4. Propone procesos de acercamiento y gobernabilidad entre Alcaldes, la junta municipal y los líderes de la comunidad a través de mesas de diálogo, concertación, y utilizando herramientas como la mediación, para crear un clima favorable y reducir los conflictos.
5. Las autoridades y los líderes de la comunidad se proponen ser más eficientes y transparentes en su gestión y en la difusión de sus acciones en beneficio de la ciudadanía.

6. La participación ciudadana es orgánica y efectiva en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos y en el seguimiento de la ejecución de las decisiones, el control, la eficacia de la gestión y los resultados obtenidos.

En el proceso de Gestión Municipal participativa la ciudadanía debería participar a lo largo de todo el proceso:

- a. En la identificación de la visión deseada, en el proceso de la planificación participativa, y en el establecimiento de estrategias, acciones y planes operativos para concretar esta visión compartida
- b. En el control y seguimiento de las decisiones acordadas, mediante el uso y la creación de mecanismos y espacios que permitan un proceso cercano y permanente de acompañamiento de los procesos para una correcta ejecución de control social y como función de legitimación.
- c. En la conformación de veedurías, mesas de trabajo y Asambleas entre sociedad civil y autoridades para elaborar indicadores que permitan retroalimentar, y mejorar para cada ciclo.
- d. En la elaboración de una agenda ciudadana, con propuestas y proyectos necesarios para el desarrollo de la comunidad, con la creación de presupuestos participativos.

### **3.2 INCIDENCIA SOCIO-POLÍTICA**

El término incidencia comenzó a ser utilizado en el ámbito de la sociedad civil desde hace pocos años, como resultado del intercambio de experiencias entre movimientos, organizaciones e instituciones con capacidad de influencia en distintos países. El concepto surge como traducción del término “advocacy”, el cual tiene un sentido muy amplio de influencia en políticas públicas, acción social, incidencia; en su sentido amplio se refiere a la defensa de los bienes colectivos.

La incidencia es una herramienta de participación que implica una serie de acciones destinadas a lograr cambios en el ámbito público. Estos cambios están orientados a lograr que los derechos de las personas sean considerados, a equilibrar la distribución del poder y a construir comunidades, instituciones, y en general relaciones más equitativas y justas.

Su finalidad es transformar los aspectos de las estructuras y la cultura que generan injusticia y exclusión, incidiendo en los cambios de:

Políticas, Leyes, Prácticas, Ideas, Actitudes, Relaciones de poder, Reforzar la capacidad de las personas para participar y decidir, Empoderamiento, y Ciudadanía.

Los pasos para la incidencia son:

1. **ANÁLISIS E INVESTIGACION.** Definición del problema/propuesta a atender. Sistematización de experiencias y reflexión sobre nuestra propia práctica, conocimiento y desconocimiento del tema, intereses particulares, y la situación deseada a la que aspiramos.
2. **COMUNICACIÓN.** Obtener toda la información posible y necesaria que responda a nuestras inquietudes; ésta debe ser relevante y confiable. Reconoce el papel clave de los medios de

comunicación social. Promueve, integra y favorece los liderazgos, así como busca generar debate en distintos niveles.

3. **CREACION TEJIDO SOCIAL.** Sensibilización. Movilización. Apoyo a organizaciones populares para que sean quienes plasmen sus inquietudes y expectativas, así como se apropien de la propuesta de transformación desde sus propias definiciones.
4. **ALIANZAS Y REDES.** Dentro de la misma realidad y contexto local, con otros actores de la sociedad civil, y buscar articulaciones a nivel nacional e internacional.
5. **RELACION CON INSTANCIAS DE DECISION.** Generar nuestros propios espacios de cabildeo o articularnos con grupos que tengan esta posibilidad de “lobby”, de forma que se pueda lograr abrir espacios de negociación con los que toman decisiones.

En primer lugar, los ámbitos en que se desarrolla o se centra la incidencia pueden ser: las políticas públicas, el estado y su sistema político; o se extiende a otros sectores, como el de las políticas locales, el sector privado y los medios de comunicación. Asumiendo que no basta con cambiar las leyes o políticas sino influir sobre las actitudes de las autoridades, incluyendo la necesidad de empoderar a los grupos más desfavorecidos para que sean ellos quienes luchen por sus derechos e intereses.

En segundo lugar, quiénes deberían participar en el proceso de incidencia: pueden hacerlo las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones con capacidad restringida como las comisiones vecinales, las que defiendan una causa que busca el bien común, como por ejemplo, la defensa del medio ambiente, las que garanticen los derechos humanos, las que posean capital social fuerte y acceso a recursos para lograr la inclusión de los que se ven afectados por un problema, en general, los que tienen menos posibilidades o los excluidos.

### **3.3 CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN.**

El control social, otra herramienta importante de participación, es una función de inspección y vigilancia de los ciudadanos al ejercicio de la gestión de la administración pública; se entiende por gestión todos los procesos, procedimientos, objetivos, políticas expresadas a través de programas y proyectos; es todo lo relacionado con la cosa pública, incluye a servidores públicos y su trabajo.

El Control Social es, según los documentos del Consejo de Participación Ciudadana Control Social del Ecuador: “una expresión avanzada de ciudadanía sustentada en motivaciones cívicas, éticas y responsables de las/os ciudadanas/os en búsqueda de la transparencia del poder público en la ejecución de obras, toma de decisiones, servicios, y, otros que garanticen el buen vivir. Se constituye en el ejercicio del poder ciudadano que basado en los derechos y responsabilidades y por medio de herramientas, metodologías y estrategias; vigila, evalúa y redirecciona la gestión de lo público y el sistema democrático a partir de su interpretación y análisis en procura de la transparencia y de la equidad social”



(<http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/mecanismos-de-control-social>). Este punto será tratado desde sus respectivos mecanismos en el caso ecuatoriano actual.

## **4. OTRAS VOCES Y MIRADAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN**

### **4.1 DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN**

En el marco del desarrollo y la democracia la participación ha sido un tema recurrente que insta al diálogo para lograr consensos, mejorar los nexos de comunicación entre las diferentes entidades locales, nacionales y regionales y sus actores, así como para articular en la toma de decisiones los deseos de la ciudadanía. En este sentido, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo, dado que a través de la política es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas.

Para articular una propuesta integral que secunde el planteamiento de una ciudadanía participativa es necesario tejer una relación directa entre el desarrollo y la participación en el marco de un contexto territorial con dimensiones específicas, con relaciones sociales particulares, y con un marco histórico específico que permita reconocer y visibilizar a los distintos actores del mismo, de forma que todas sus propuestas y voces puedan ser al menos consideradas y posibilitar una congruencia democrática más allá de la representación. Es decir, es en los espacios geográficos concretos en los que los distintos actores se interrelacionan para llevar adelante sus actividades económicas, sociales, políticas y culturales; al mismo tiempo que establecen una relación con aquellas instituciones que regulan dicha sociedad.

### **4.2 EL DESARROLLO HUMANO COMO GESTOR DE PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN Y DE AGENCIA**

La propuesta del desarrollo humano está fuertemente enraizada en la concepción de Amartya Sen (2000) en la que se asume al desarrollo como proceso de expansión de libertades y capacidades de las personas, y como posibilidad de tomar las riendas de sus vidas, y el destino de éstas en función de las proposiciones que auto-definan como las más valoradas en todos los ámbitos (sociales, económicos, culturales, políticos, etc.). En esta noción se inserta la propuesta de “agencia humana”, la cual es una fuerte referencia para construir una dinámica de participación, desde la cual los sujetos son agentes de su propio destino, y a la vez potenciales constructores de esquemas democráticos que pueden ser asumidos y dialogados en colaboración con las búsquedas de los estados en todas sus expresiones.

El enfoque de desarrollo humano tiene una concepción que parte desde la “agencia humana” como capacidad individual de ser actor y autor del propio destino, pero encuentra en las dinámicas de participación ciudadana-social-comunitaria una posibilidad idónea para articularse con una noción de colectividad que permite proyectar la propia vida dentro de los tejidos comunitarios. Sin este segundo componente, de participación ciudadana-social-comunitaria, la propuesta de participación no tendría ningún impacto real en las transformaciones que pretende, o que está potencialmente llamada a hacer.

Sen (2000: 185) asume al desarrollo humano como elemento detonante de la participación y democracia en la mejora de posibilidades, para que las personas puedan expresar y defender sus

demandas políticas y económicas, así como por la dinámica de construcción de propuestas que se genera en las personas cuando tienen la posibilidad de dar contexto y conceptualizar las necesidades reconocidas por ellos mismos en lo personal y colectivo.

Así, la piedra angular sobre la cual se levanta el desarrollo, desde una perspectiva de expansión de libertades y alternativas, es “la capacidad de las personas de ayudarse ellas mismas e influir en el mundo” (Sen, 1999:18). Es decir, la participación dentro del marco del desarrollo humano supone considerar el desarrollo en términos de la expansión de capacidades, y colocar como su base el bienestar que las personas pueden alcanzar.

Si bien el enfoque de capacidades brinda un papel central a la posibilidad de las personas para participar en la toma de decisiones, parece que no hay una unidireccionalidad en lo que se entiende por esta capacidad. No obstante, Sen parece apuntar en tres direcciones: el debate público, a la participación en sí misma, y la democracia como el ejercicio de los derechos civiles y políticos a través de elecciones libres. Pero más allá de estas breves nociones, la participación en el desarrollo humano hace referencia a cualquier práctica que refleja el involucramiento de las personas en construir y darle forma a su destino; esto es, la práctica democrática (Drèze y Sen, 2002) como paso posterior que emerge del ejercicio de los derechos políticos básicos. El énfasis hecho desde el desarrollo humano se dirige a la toma de decisiones participativa entendida como el involucramiento directo en la toma de decisiones políticas de grupos específicos (feministas, indígenas, jóvenes, etc.).

#### **4.3 PARTICIPACIÓN, EXCLUSIÓN Y “POBREZAS”**

En esta noción de búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo humano se inserta la discusión sobre las condiciones de “pobreza”, o “pobrezas” según la caracterización de Max Neef (1986) donde se incluyen las pobrezas de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de participación, de identidad, y otras, también consideradas en los planteamientos de Sen (2000), las cuales se conciben desde una entrada mucho más amplia que la simple carencia económica o material, es decir, desde la falta o limitación que viven los sujetos sociales para el desarrollo de sus capacidades básicas que les permita salir de las múltiples situaciones de “marginación” en las que se encuentran.

Desde estos aportes se puede constatar la visión de participación como medio y como fin en sí misma. Como medio en tanto que instrumento de diálogo, acercamiento y generación de propuestas que den cuenta de las inquietudes de los sujetos y grupos sociales, y como fin en tanto que dinámica democratizadora que abra rutas de acceso a nuevos mecanismos de transformación social en los que los ciudadanos puedan serlo realmente, y tengan la posibilidad de incidir en políticas públicas, así como dar cuenta de sus necesidades más sentidas, de manera que puedan expandirse y gestarse en alternativas y capacidades para salir de las “pobrezas” en las que están sumergidas las mayorías en los países “en desarrollo”.

#### **4.4 PARTICIPACIÓN DESDE LOS GRUPOS DE BASE: DE ABAJO HACIA ARRIBA.**

La propuesta de un mecanismo de participación popular serio debe incidir en los distintos ámbitos de la vida de los ciudadanos, partiendo desde los contextos más cotidianos, y llegando al nivel más amplio que es el de la participación en las estructuras sociales en sus distintas dimensiones de reproducción.

Coraggio (1991) plantea:

Un primer nivel como el que refiere explícitamente a la institución familiar, el sitio específico de trabajo, y el mercado en lo más amplio del término, es decir, los espacios más cotidianos de la reproducción social.

Un segundo nivel correspondiente a los espacios colectivos y comunitarios en todas sus expresiones, espacios en los que se gesta la dinámica más fuerte de participación a través de expresiones como movimientos sociales, organizaciones corporativas, cooperativas, agrupaciones barriales, etc.

Un tercero es el nivel más amplio de la sociedad en lo local, regional o nacional, y en el que se da la reproducción y transformación social de las estructuras reguladoras y contextualizadoras desde una noción sociedad-estado. En el tercer nivel se centran muchos de los aportes teóricos con respecto a la transformación social y la participación, ya que refleja los espacios macro-sociales que dan cuenta de la organización de las sociedades.

Ante esto se debe también constatar que existe una brecha tremenda que genera un rompimiento entre los discursos predominantes y la realidad cotidiana de reproducción micro-social/popular/de base dentro de familias y espacios colectivos a los que no se está llegando, y pareciera que a esta realidad de los grupos de base ni siquiera se le comprende o asume. Quizás por causa de limitación de recursos estatales, o en virtud de una negativa por participar realmente en las dinámicas ciudadanas periféricas que están delineando las sociedades en movimiento de nuestros tiempos. Lo innegable, y lo que se ha gestado de esta invisibilización, es algo sumamente positivo que es la fuerte dosis de resistencia y supervivencia que se ha construido frente a estos esquemas excluyentes y precarizadores.

La tarea de la participación desde las bases se vuelve entonces, una necesidad sustentada en planteamientos políticos que pueden “legitimar o deslegitimar” a los gobiernos, al sistema o al Estado mismo (Coraggio 1991). Se trata de una participación que operativamente se puede reducir al ejercicio o no del voto, pero que tiene un potencial real si se logra articular a las necesidades coyunturales y profundas de los grupos sociales en una tónica de democratizar su ejercicio como ciudadanía, y en última instancia gestar la posibilidad de “pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular, por un proyecto de nueva sociedad como marco para revolucionar la vida cotidiana” (Coraggio 1991: 222).

#### **4.5 PARTICIPACIÓN PERIFÉRICA: UN ENFOQUE DESDE LOS MÁRGENES**

El ejercicio de los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales de la población pasa por el creciente involucramiento de los individuos en el quehacer público. En este sentido es donde

quedan fuertes dudas sobre los mecanismos de participación y su vínculo con transformaciones estructurales serias que mejoren las condiciones de vida de los más empobrecidos.

Guimaraes sustenta su propuesta a partir de la necesidad de reducir las disparidades e inequidades en los territorios, y pone un énfasis especial en la necesidad de hacer una lectura distinta de dichos espacios sociales para plantear caminos realistas y aterrizados que ayuden a atenuar la tremenda pobreza(s) y exclusión que aqueja a los territorios periféricos locales; siendo los mismos sujetos los que lleven a cabo la transformación de su situación, en el espíritu de la noción de agencia humana y participación.

Uno de los factores más importantes del planteamiento es el reconocimiento de nuevos actores sociales periféricos, quienes son los que sustentan, y han sustentado, las dinámicas locales actuales, y que al ser una gran mayoría en estas condiciones, tienen el mayor potencial transformador. Estos son agentes sociales con una excepcional capacidad de adaptación y subsistencia que darán pautas importantes para cuestionar los modelos centrados en los reducidos territorios “ganadores”, sobre todo en los contextos de las metrópolis de nuestros tiempos. Es necesario, desde la reflexión local, romper con una visión urbana del desarrollo.

Otro aspecto importante presentado por Guimaraes es la necesidad de establecer una posición crítica, pero dialogante, de los esquemas mercantiles globales, recuperando el impulso a los micro-emprendimientos periféricos en la lógica de una participación que responda a sus realidades y dinámicas propias, replanteando el papel del estado para que sea capaz de reconocer estos esquemas alternativos, así como promover su reproducción y apoyar su éxito.

Exploramos los aportes de Guimaraes como propuesta de transición a través de modelos de planeación a partir de recursos limitados, con una verdadera experiencia de conocimiento y relación con el territorio periférico, y sobre todo impulsando la concepción de ciudades del futuro planeadas, financiadas, construidas y organizadas por personas con escasos recursos, las cuales, desde su ejercicio de ciudadanía periférica darán tono y sentido a las ciudades futuras.

El papel del estado tendrá que reconfigurarse hacia lo anterior, y deberá desarrollar nuevas habilidades como: capacidad de aprehender la realidad y tener una visión procesual, posibilidad de entender, interpretar y vincular los marcos de referencia de los distintos actores sociales, comprensión de la naturaleza cambiante de los sistemas y su relación con el contexto mundial, habilidades de comunicación, una buena capacidad analítica de la pobreza como fenómeno social, y sobre todo la capacidad de generar mecanismos de participación para consolidar las nuevas dinámicas sociales en conjunto con las mayorías periféricas (Guimaraes 2006: 35).

#### **4.6 ENFOQUE DE GÉNERO: CAMINO A UNA PARTICIPACIÓN TRANSFORMADORA DE INEQUIDADES.**

De manera sencilla, pero sobre todo buscando el respeto a un proceso de profunda complejidad y que sigue siendo una deuda para todas las sociedades y sus construcciones institucionales y para los grupos humanos en general, el enfoque de Género debe ser entendido como la reflexión, el análisis, la gesta de cambios y la visión a futuro de los espacios sociales, económicos y de toda índole donde deben ser miradas las relaciones de Género y poder, es decir, las relaciones entre los diferentes géneros, y revisar los roles y las prácticas de poder que deben ser cuestionadas para buscar una genuina equidad que reconozca las diferencias. Pero sobre todo que aporte elementos de igualdad de oportunidades, y sea una contribución significativa y contundente para cambiar las relaciones desiguales que sobre todo se expresan por modelos de actuación y pensamiento machista como práctica cultural en nuestras sociedades latinoamericanas; por tanto presente en todos los espacios en los que tomamos parte.

En ese sentido el tema de participación es ineludible y es una deuda y conquista histórica para las propuestas de equidad de Género en espacios institucionales que han marginado sobre todo a las mujeres desde su constitución como tales. Natacha Molina (1998) cita a A. Phillips (1996) quien expresa que “el debate sobre la democracia ha procedido durante siglos como si las mujeres no estuvieran allí”. La autora sostiene que incluso en el inicio del nuevo siglo el tema de enfoque de género y la participación de las mujeres aparece más como un recubrimiento de una omisión que como un compromiso serio que conduzca a buscar mecanismos participativos y una democracia más real en cuanto a la igualdad de oportunidades y reconocimiento para las mujeres.

Muchos autores denuncian el carácter masculino de las estructuras y procesos de participación, por lo que es necesario redefinir conceptos de participación y ciudadanía con una verdadera actitud incluyente y de resarcimiento del mal causado por una exclusión incluso estructural hacia las mujeres sobre todo. Esta explicación puede extenderse a jóvenes, niños u otros grupos excluidos que también han vivido ese rechazo estructural que tiene qué ver con la noción misma de ciudadanía clásica que supone, según Molina (1998), 1. Pertenencia a una comunidad de intereses, 2. Un espacio de interacción pública, y 3. La existencia de sujetos conscientes de sus derechos: Activos en la vida social y política. La autora lanza una pregunta mordaz: ¿Y entonces cómo se construye ciudadanía desde la exclusión?

La lucha de las mujeres como movimiento feminista ha estado llena de confrontaciones con estructuras desiguales, pero se ha logrado poner sobre la mesa un debate aún no concluido, pero a la vez un debate ahora muy presente en muchos de los espacios no formales, y poco a poco asumido más seriamente en las estructuras formales de un modelo de democracia, que como ya se ha dicho, es sobre todo pensado desde una lógica masculina. En América Latina, dice Molina (1998), el modelo de democracia nunca ha tenido la base sólida de participación de sociedad civil pues fueron Estados inducidos, impuestos o contruidos según necesidades de ciertos grupos de élite, y nunca han contado con los aportes de las bases para crear su estructura. Para A. Phillips (1996; citada en Molina 1998) “el cambio es descrito como el tránsito de lo micro a lo macro, esto es, desde la reivindicación del cuerpo y los procesos que transcurren en la vida privada (“lo personal es político”), al relevamiento de las desigualdades de género como un problema consustancial a la vida de las personas y de las sociedades, susceptible de ser incorporada a las agendas políticas”.

Sonia Montaña (1997) expresa que con las luchas intensas de los movimientos feministas y por la equidad de género, las mujeres pasaron de ser actrices de la democracia a protagonistas de la gobernabilidad. La apertura política y democrática de los años 90 ha contribuido mucho en ese sentido. Para lograr una verdadera agenda democrática ciudadana y participativa desde la perspectiva de las mujeres debería trabajarse mucho, sobre todo incorporando temas urgentes como: violencia de género, violencia doméstica, educación sexual, discriminación salarial, regulación del patrimonio familiar en igualdad de condiciones, y muchos otros (Molina 1998)

## **5. MIRADAS DESDE LO LOCAL EN LA CONSTRUCCIÓN DE PARTICIPACIÓN**

### **5.1 DINÁMICAS TERRITORIALES LOCALES Y PARTICIPACIÓN.**

El territorio como construcción social implica una serie de dinamismos específicos que afectan su proyección a futuro, y sobre todo ponen en la mesa de la discusión elementos que para el aspecto de participación social y/o gestión participativa requieren de otro nivel de tratamiento, e incluso de articular con otros niveles de gobierno; por ejemplo, temas de desarrollo territorial a escala mancomunada, o regional, cuestiones ambientales, relaciones sociales, presencia de organizaciones o movimiento de una escala supra-local, u otras que forman parte de la tendencia de análisis y desarrollo territorial.

Los problemas territoriales entonces tienen qué ver, en el ámbito local, con factores que van más allá de la propia circunscripción administrativa-política, y que en muchas ocasiones se expresan por relaciones sociales, expresiones comunitarias, y por “externalidades” relacionadas con temas como medio ambiente y que afectan las relaciones y a los grupos dentro de los territorios específicos, por tanto con efectos en la escala local-municipal.

La mirada local del buen vivir, concepto diverso y en construcción, tratado en el módulo 1, permite también ejercer mecanismos de resistencia a la asimilación al modelo unívoco que en muchas ocasiones acompaña la propuesta de desarrollo capitalista globalizado, y que, sin darle un aspecto meramente negativo, sin duda tiene efectos muchas veces poco constructivos en las identidades locales, sobre todo en regiones donde la identidad étnica es un factor preponderante. Lo territorial, entonces, debe ser el gran reto de la gestión participativa municipal y de la participación social, ya que permite una posibilidad de análisis integrado que articula todas las posibles causas y efectos, y en ese marco toda la ciudadanía puede sentirse interpelada por la necesidad de una actuación conjunta.

### **5.2. EL ÁMBITO LOCAL-MUNICIPAL EN LA PARTICIPACIÓN.**

En el marco de la participación a nivel local se deben generar dos movimientos previos a cualquier propuesta estructural idónea; estos son: 1. los alcaldes deben estar dispuestos y abiertos a delegar un cierto grado de autoridad en los ciudadanos, de forma que se genere un proceso de ida y vuelta para lograr un intercambio propositivo, dialogante y crítico, y permita que cualquier estructura esté asentada sobre una base de voluntades colaborando; y 2. los ciudadanos/as y Organizaciones de la Sociedad Civil deben estar dispuestos a colaborar con las administraciones municipales, ser aceptantes de la propuesta de gobierno de dicha autoridad, y sobre todo buscando modos propositivos que hagan fluir el intercambio que busque un bien común y mejoras significativas.

La delegación de poder en los ciudadanos permite una capacidad de gestión participativa que aligera la carga del alcalde y sus equipos, favorece procesos de evaluación, seguimiento y corresponsabilidad para



lograr metas más amplias, y permite la incidencia en políticas públicas que permitirán sostener el proyecto común a mediano o largo plazo, más allá incluso que el propio periodo de gestión del Alcalde y sus equipos.

Los alcaldes suelen tener una enorme cantidad de responsabilidades y demandas de la población, a la vez que suelen contar con pocos recursos humanos, económicos, técnicos y de cualquier índole; en ese sentido se hace aún más necesario repensar la participación como espacio de gestión compartida. Dentro del nivel local es difícil encontrar los niveles de descentralización que se pueden encontrar en el ámbito nacional hacia los gobiernos locales, es decir, no existe una práctica cotidiana de apertura a mecanismos de colaboración en la esfera de lo local.

Es importante analizar los casos existentes de participación a nivel local, sobre todo de instituciones participativas, mismos que nos ayudan a acortar la brecha entre práctica y teoría.

En este marco Wampler (2000) plantea tres dimensiones necesarias para comprender mejor la gestión mediante instituciones participativas a nivel local:

1. HORIZONTAL: Existe el potencial para actuar como controles de las acciones de las administraciones municipales.
2. VERTICAL: Existe la posibilidad de votación por representantes y políticas específicas.
3. SOCIETAL: Promueven la movilización ciudadana respecto del proceso político como medio para legitimar la elaboración de políticas públicas.

La suma de estos tres factores permite, en el nivel local, el que los ciudadanos no sean sólo “perros guardianes” o “votantes”, sino que sean actores reales y significativos en el proceso de elaboración de políticas y su aplicación y seguimiento (Wampler 2000).

En el nivel local también es palpable cómo los CONFLICTOS generan PARTICIPACIÓN; en los temas ambientales, en el tema de acceso a tierras, en el tema de manejo ilegal de ciertos recursos, y en otros más se puede constatar que se convierten en foco de conflictos que van gestando una nueva mirada de la participación en términos de buscar una salida negociada a estas situaciones. En este campo, sin embargo, es necesario distinguir entre negociación y participación alrededor de los conflictos.

Esta situación depende del impacto que la situación conflictiva tenga sobre la población, y los intereses de fondo que hay detrás del desencuentro. En muchas ocasiones la negociación lleva a resolver ciertos fines económicos y la situación queda arreglada; asimismo cuando la razón del conflicto tiene un serio impacto en las identidades y cotidianidades locales, entonces la participación es un mecanismo adecuado para buscar un proceso que genere una ruta de resolución a mediano y largo plazo, desatando también una nueva conciencia ciudadana y una mayor valoración territorial de la población afectada.

## **6. EL MODELO PARTICIPATIVO EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR**

En América Latina se vivieron fuertes procesos de luchas internas para responder a las tendencias dictatoriales que predominaban en nuestros países, en ese marco la noción de resistencia se articulaba a una visión de pugna por la democracia, misma que emergía desde los movimientos populares, que buscaban cambiar el sistema que rechazaba las libertades individuales y los derechos humanos. En ese marco hubo una tendencia que rechazaba toda expresión formal de poder político, según Ortiz (2004), “estas posiciones radicales marcaron el pensamiento y las prácticas sobre el desarrollo, el trabajo social, le educación popular, la teoría de la liberación y teoría de la dependencia”, corrientes que marcaron un modo de proceder y una apuesta con claras tendencias democratizadoras, en busca de mayor equidad, dignidad, transparencia, y en suma, luchando por un nuevo sistema.

México, por ejemplo, sin llegar a una posición de dictadura militar, estableció el mecanismo perfecto de la dictadura institucionalizada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que controló el poder político por más de 70 años desde los años 1930’s, y generó un modelo corporativista-clientelar casi perfecto, dando una idea de participación, cuando lo que se daba era un control absoluto sobre la ciudadanía, y la disolución de las organizaciones de base no alineadas. Octavio Paz denominó al PRI como el “ogro filantrópico” por su modo de proceder asistencialista y controlador de toda expresión ajena a su visión. Esto degeneraba en una “ciudadanía pasiva y receptiva”.

En los años 80 se tuvo un regreso a la democracia en la mayoría de los países de América Latina, y a decir de Ortiz, esto generó un nuevo escenario político en la región, mismo que no logra superar las relaciones clientelares tradicionales, un proceso de erosión de la ciudadanía en un lógico de predominio del mercado y los planes de ajuste estructural, y la continuidad y emergencia de grupos y corrientes sociales que buscaban transformaciones democráticas serias y durables desde abajo, tales como las Cumbres internacionales sobre temas y grupos que habían sido sistemáticamente excluidos, mujeres, niños, medio ambiente, derechos humanos, pueblos indígenas, y otras que apostaban por la inclusión social y la participación para la equidad.

Mientras los grupos tradicionalmente excluidos iban construyendo su agenda, se dieron cambios que fortalecieron la noción de democracia representativa que ya se ha analizado, y que en América Latina sirvió, sobre todo, para fortalecer las agendas y las intenciones políticas y económicas de las élites que establecieron un modelo hegemónico de representación mediante los partidos políticos y el control de relaciones e instituciones, gracias a sus redes y capital social.

Es en estas pugnas y expresiones histórica que sigue apareciendo la agenda de los grupos de base, misma que apuesta por una redistribución más equitativa del poder hacia los ciudadanos, misma que permita reconocer la diversidad de expresiones, intenciones e identidades de la ciudadanía que se invisibilizan y marginan totalmente mediante una democracia participativa que puede parecer práctica, pero es claramente inequitativa. Todos los aportes de agencia, libertad, oportunidades y democratización para la reproducción de la vida que mencionamos en Sen y Coraggio, quedan fuera de esta postura unidireccional y aglomeradora de poder de decisión, generando relaciones desiguales.

Santiago Ortiz (2004) plantea, sobre todo desde la experiencia de América Latina, la necesidad de ubicar democracia y participación como elementos de una unidad complementaria, de forma que “la acción de los actores produce ciudadanía, y la ciudadanía se ejercita en tanto se participa”.

### **6.1. LA EXPERIENCIA ECUATORIANA**

El Ecuador se inserta evidentemente en los procesos antes desarrollados en la región, sin embargo, cada caso tiene sus particularidades, por lo que a continuación presentaremos algunas claves que permitan comprender mejor el proceso participativo en el país.

Barrera (2007) plantea tres momentos definitivos en la historia participativa de las últimas décadas del Ecuador:

- 1. Participación en el periodo de sustitución de importaciones.** La participación se dio en forma de defensa de los intereses de clases dominantes económica y políticamente, así como para fortalecer y aprovechar las ventajas que ese cambio económico y político estructural presentaba, y por otro lado los grupos menos favorecidos buscaban, defender sus tierras, y tener una parte de este proceso de crecimiento económico, generándose, como expresa Barrera, una capa media más amplia y fuerte, y también grupos obreros, campesinos y barriales que se convirtieron en clientela de Estado.
- 2. Participación y neoliberalismo.** El trabajo de Barrera (2007) plantea que los 80 fue una época de profundos cambios estructurales al darse la época de influencia, imposición y transformación neoliberal mediante los programas de ajuste estructural, dándose la transferencia de activos (instituciones, responsabilidades y recursos) públicos a grupos privados, desde una lógica de libre mercado. Los tejidos sociales más bajos dejaron de ser destinatarios de los apoyos del Estado, generándose una visión de sociedad civil como mercado, y la participación como “elemento instrumental, despolitizado y privatista”. Muchas presencias externas de ONG’s provenientes de la cooperación internacional también incidieron con su propia propuesta de desarrollo y sus agendas temáticas específicas que enmarcaron la visión de participación de muchos grupos de base.
- 3. La participación en el debate político y constitucional de hace una década.** Barrera (2007), recupera la manera en que se fueron generando distinciones entre la participación ciudadana, la más adecuada, y las expresiones de participación social o política, como las otras. Esta visión partía de la noción de gobernabilidad y la evasión de conflictos. Se convertía a la participación en “dócil y autolimitada... Asignada a ciertos lugares... En los márgenes de la construcción de la institucionalidad estatal. Esta participación no cuestiona el problema de la calidad de la mediación política; y es bastante débil la implicación de la participación en la construcción de las instituciones públicas...” (Barrera 2007: 14).

Siguiendo con el trabajo de Barrera (2007), éste presenta cómo la Constitución de 1998 establece algunos derechos relevantes en la línea de la participación, tales como:

- Derecho al voto y elección de autoridades.
- Consulta popular para plantear reformas Constitucionales y responder a cuestiones de trascendencia para el país.
- Revocatoria de mandato a alcaldes, prefectos o diputados.
- Iniciativa para presentar proyectos de ley, excepto en materia penal, tributaria, presupuestaria o político-administrativa.
- Existen leyes importantes como: Modernización del Estado, Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, Descentralización y Participación Social, y la nueva Constitución como tal.

Como aporte a estos puntos, Ortiz, Sarzosa y Bolaños (2008:9) expresan que entre 1998 y 2008 “las organizaciones progresistas, movimientos sociales y ciudadanos han disputado el sentido de las políticas al interior de la institucionalidad, buscando la ampliación de la democracia para defender las condiciones de vida y hacer posibles nuevas conquistas en términos de demandas económicas, sociales, y de identidad y derechos”. En ese mismo documento se establece la necesidad de recuperar los aspectos positivos de los últimos años, sobre todo poniendo énfasis en la necesidad de actuar hacia la mejora de la actuación de un gobierno central que había expresado falta de claridad de rumbo, y poca apertura a la participación.

Los mismos autores, Ortiz, Sarzosa y Bolaños (2008:18), plantean la necesidad de establecer ciertos valores-principios para que se puedan superar los errores o limitaciones del pasado, apostando por una lógica que promueva:

**Autonomía.** Capacidad de ciudadanos de organizarse libremente para resolver sus asuntos.

**Equidad.** Estado como promotor de formación, participación, ejercicio y control del poder público.

**Igualdad.** Mismas oportunidades para todo ciudadano de incidir en políticas públicas.

**Diversidad.** Reconocimiento de diversidad étnica, cultural, de orientación sexual, de género, o generacional, y garantizar su participación en políticas públicas.

**Poder Social.** Estado que brinda condiciones para fortalecer org. Sociales, su acción colectiva, su capacidad de auto-movilización para realizar acciones cooperativas diversas.

Algunos elementos complejos y todavía en debate, que los autores Ortiz, Sarzosa y Bolaños (2008:22) denominan “cuellos de botella” son: 1. Obligatoriedad y flexibilidad ante la normativa de participación, 2. Autonomía versus cooptación, ante el peligro de la manipulación antidemocrática, 3. Eliminación de privilegios que profundizan la inequidad, 4. ¿Presupuesto para la participación? Que puede verse reñido con la autonomía, 5. ¿Participación política versus participación para obras?, y 6. La lógica vertical de armonización del sistema nacional de planificación-Plan Nacional del Buen Vivir como eje que lo orienta, coopta y dinamiza todo.

En este mismo marco de la reflexión para la construcción de la Constitución de 2008, Franklin Ramírez (En Barrera 2004: 45) plantea los siguientes elementos como claves para promover una participación

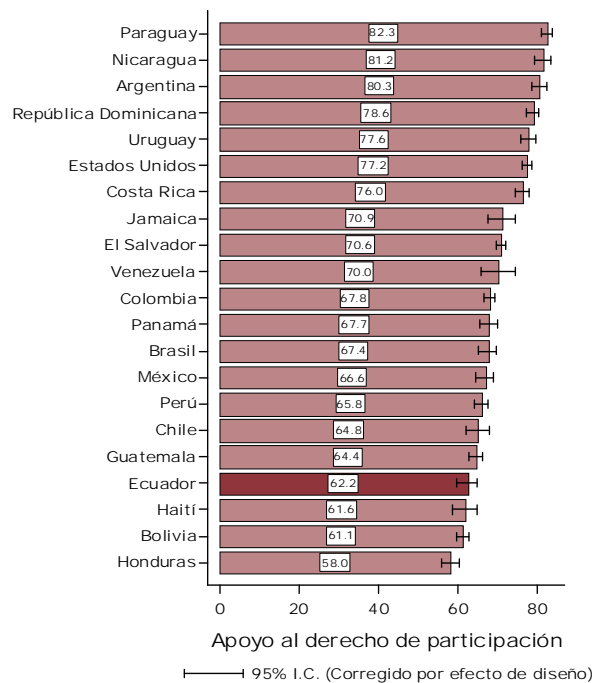
más sostenida y sustentada en una articulación de escalas y de expresiones de democracia directa y representativa:

- Participación en la construcción de agenda pública. A manera de incidencia de la voz ciudadana en la construcción de políticas públicas, muy ligado al Sistema Nacional de Planificación.
- Participación en la toma de decisiones. Activar espacios y mecanismos de gestión compartida entre la sociedad y el estado en los puntos donde se da la toma de decisiones públicas en los distintos niveles. Consultas legislativas, Consejos consultivos temáticos, y Presupuestos Participativos en niveles sub-nacionales, entre otros.
- Co-gestión y gestión pública participativa.
- Control Social. Fortalecer los mecanismos de vigilancia y control social.
- Información. Necesidad de apertura, claridad, pertinencia y no restricción de la información pública.

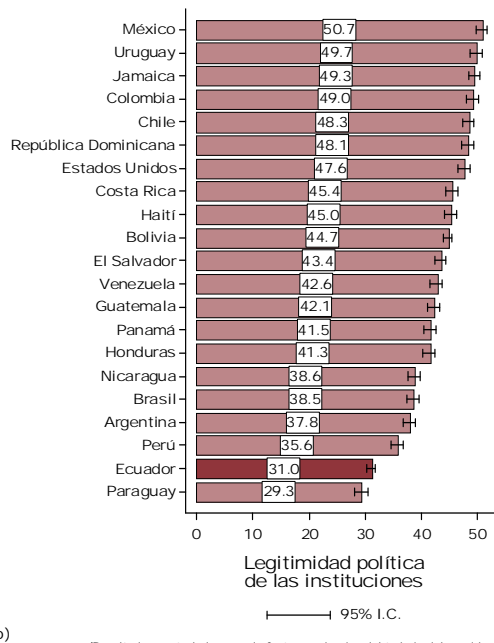
## **6.2. SITUACIÓN Y REALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN ECUADOR.**

Según el instrumento aplicado por “Barómetro de las Américas” se puede tener una referencia interesante del nivel de “percepción” de la población del Ecuador con respecto a distintas temáticas relacionadas con participación y democracia. Si bien este es un instrumento meramente exploratorio, puede servir como un buen referente de reflexión y análisis para el tema de ciudadanía y participación. Presentamos a continuación una serie de gráficos que esperamos sirvan de punto de partida y análisis para recuperar la propia experiencia nacional y local-municipal con respecto a los temas de análisis de este módulo.

**Apoyo al derecho de participación y Legitimidad de las instituciones:**



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

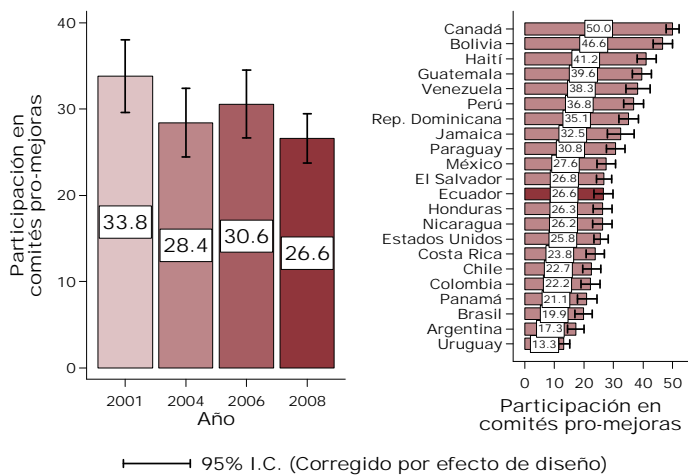


(Resultados controlados por el efecto aprobación del trabajo del presidente)

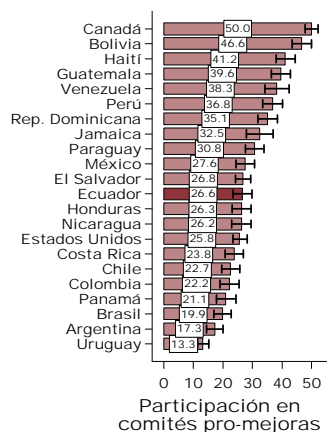
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP

El primero se refiere a la apertura y participación de hecho, de parte de la población con respecto a temas del ejercicio de su democracia. Este valor debe ser analizado en función de elementos político-históricos de la realidad del país. Este dato sirve de referencia para percibir que la percepción sobre posibilidad y apoyo a la participación es baja con respecto al resto de la región América Latina. El segundo se refiere a una percepción de las personas con respecto a las principales instituciones políticas de la nación y al nivel de confianza que se tiene sobre éstas.

**Participación en comités locales:**

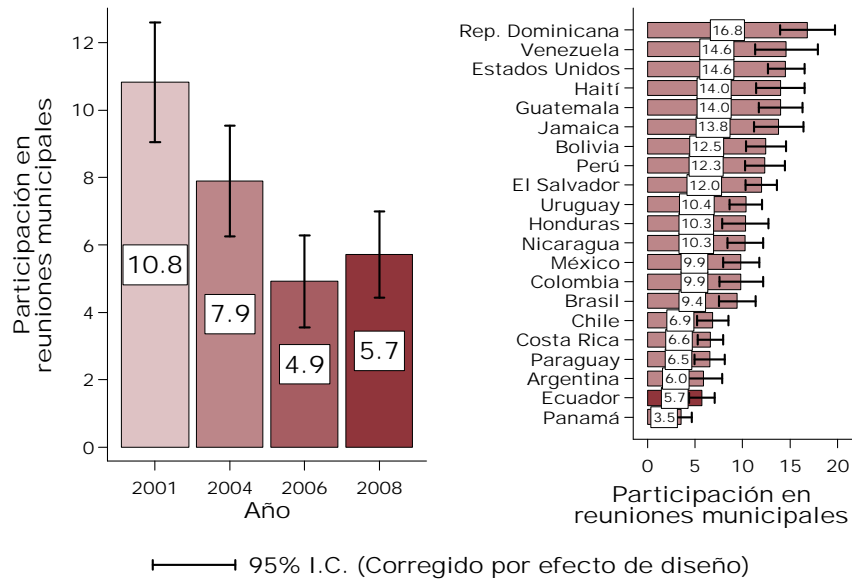


Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP



95% I.C. (Corregido por efecto de diseño)

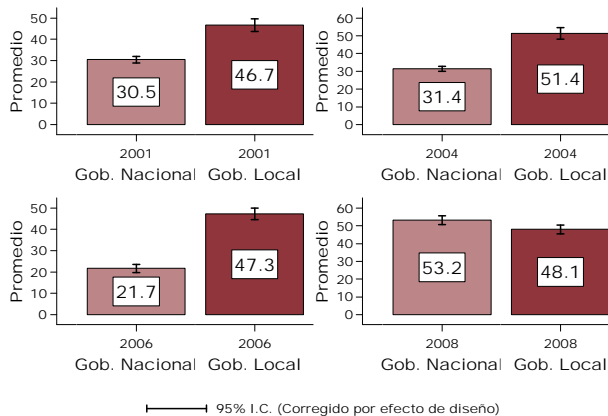
**Participación en reuniones municipales:**



Fuente: Barómetro de las Américas

En este marco se puede ubicar cómo en el Ecuador hay una mayor participación en espacios reconocidos como comunitarios y/o sociales, y una menor presencia en espacios municipales. Las nuevas reglas, marcadas por la nueva Constitución, y las leyes que se están construyendo responden fuertemente a esta realidad, y ahora con la existencia de marcos y dispositivos propicios previstos por la Constitución se espera una mayor cultura de participación política formal, y una mayor incidencia en los espacios mixtos: gobierno-sociedad civil.

**Confianza en el gobierno local y nacional:**



Source: AmericasBarometer by LAPOP

Este factor de confianza en el gobierno actual es sumamente revelador, y se articula a las posibilidades de generar espacios, mecanismos y marcos que favorezcan una participación que vaya más allá del

funcionalismo ya expresado en el documento, tratando de elevar esa calidad de la gestión participativa, el control social y de la democracia del país.

### **6.3. MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR. NUEVO MARCO LEGAL**

Fernando Terán plantea en su exposición “Lineamientos de Participación Ciudadana en el Gobierno de la Revolución Ciudadana” (Julio 2010. FLACSO) que todo el proceso de participación que se está concretando en este momento en el Ecuador viene de un proceso paulatino e histórico que fue gestando la generación de un modelo participativo. Es decir, la coyuntura del gobierno actual viene de un proceso social mucho más amplio y de ciertas características sociales del Ecuador que hoy confluyen dando la posibilidad de generar una propuesta de estas dimensiones. Si bien el gobierno actual es quien está impulsando este proceso, éste es una concreción de mucho camino recorrido durante varios años. Es un factor de tal peso en la propuesta de gobierno actual y en la arquitectura de país que aparece consagrado con tremenda fuerza en el primer artículo de la Constitución del 2008:

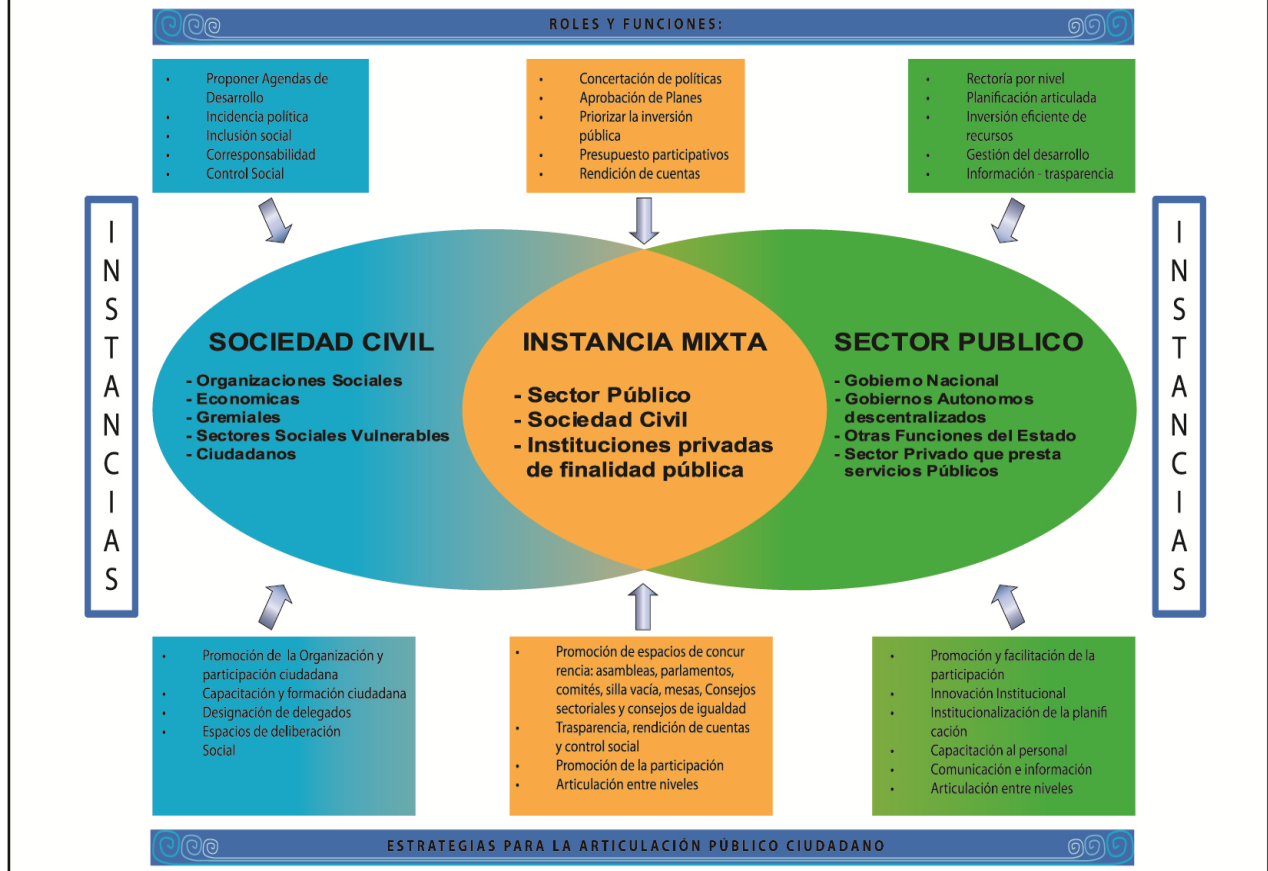
**Art. 1:** La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución

El mismo Terán nos expresa que este es un proceso, en construcción, y un horizonte en camino; las bases están puestas y es necesario cuidar la construcción de las regulaciones e ir consolidando prácticas democráticas que estén a la altura de estas premisas y principios planteados por la Constitución y como reflejo de un anhelo de la ciudadanía.

Todo este andamiaje en construcción es parte de la propuesta de un modelo político que se basa en el poder ciudadano y que busca darle nuevo contenido a la visión de democracia participativa que se complementa con la democracia directa o representativa que está muy presente aún en las prácticas políticas tradicionales del país. La Constitución actual establece en más de 50 artículos las referencias importantes para avanzar en la construcción de un modelo participativo con mecanismos específicos, y como base para un modelo a construir de una genuina gestión participativa.



## MAPA ESTRATEGICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL NUEVO MARCO LEGAL



**Fuente:** Exposición “Lineamientos de Participación Ciudadana en el Gobierno de la Revolución Ciudadana” Fernando Terán, Ministerio Coordinador de la Política. FLACSO. Julio 2010. Nuevos Escenarios de Participación.

**Art. 95.** Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Esta premisa da contenido a la apuesta por el poder ciudadano de la Constitución actual, como complemento a la democracia representativa, y establece claramente los espacios estratégicos y momentos en los que la ciudadanía puede y debe participar para ejercer una actoría central en la construcción del modelo de nación al que se apunta, con fuertes componentes de gestión participativa. Incluso expresa los valores generales bajo los que se quiere impulsar este modelo de participación.

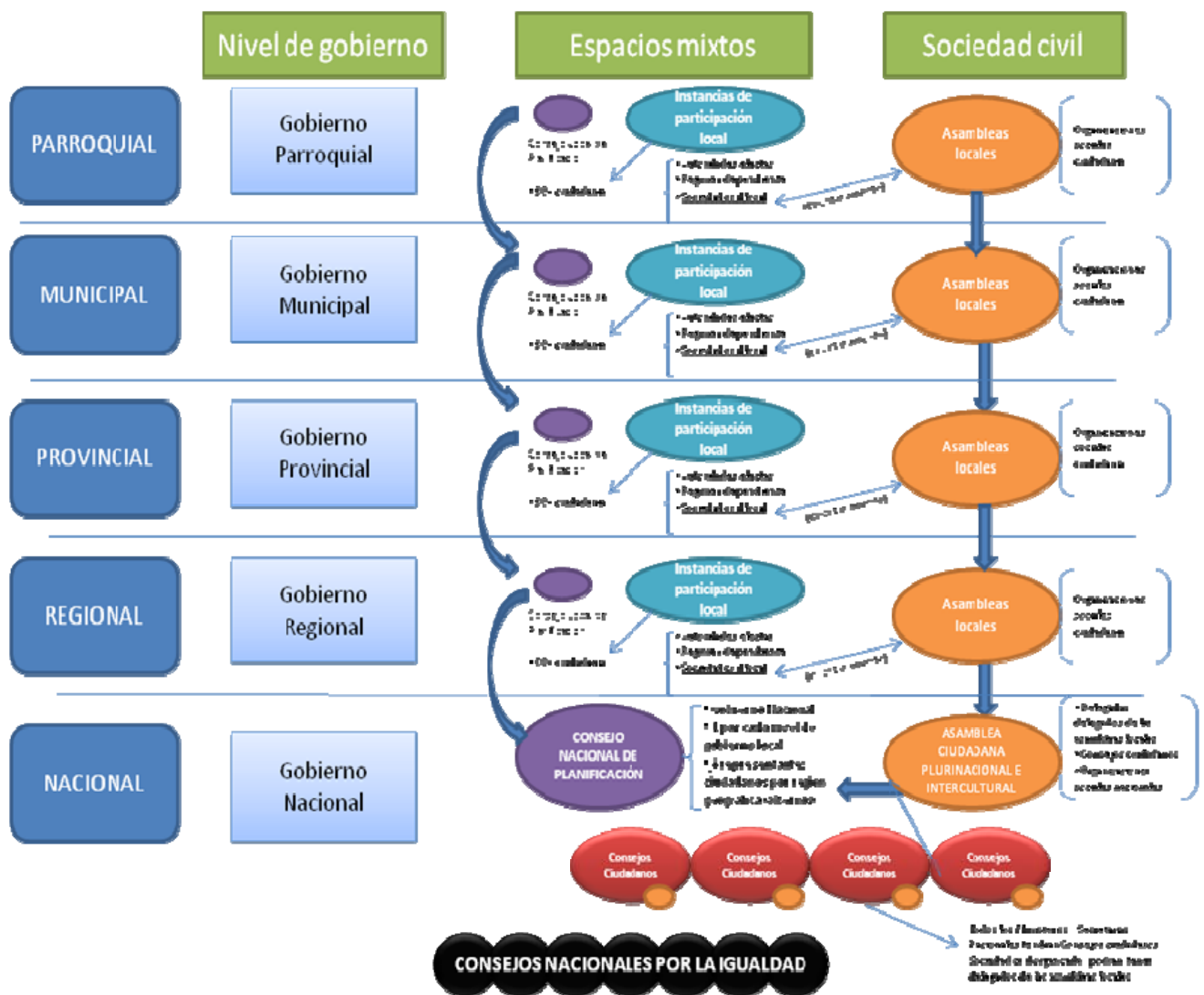
Artículos como el 100 y 101 plantean los mecanismos específicos en los que se espera que se sustente el modelo participativo, incluso expresando los modos generales y los dispositivos que habrán de ejecutarse en todos los niveles para alcanzar este esquema. Estos artículos, entre otros, sostienen la apuesta por un control social y modelos de participación y presupuesto donde la ciudadanía tenga una presencia activa y permanente.

En el artículo 204, y los subsecuentes, se plantea el modelo de control social y transparencia, su esquema de institucionalización, y los horizontes y procesos que debe integrar para convertirse en un mecanismo funcional y presente en todos los espacios de decisión donde la participación ciudadana es irrenunciable e indispensable.

En ese mismo sentido, Franklin Ramírez en su exposición: “Transición, democracia participativa y consejos sectoriales” (Julio 2010. FLACSO) presenta también la apuesta en construcción por la generación de mecanismos permanentes para llevar a la práctica los grandes principios participativos de la Constitución. En ese sentido Ramírez plantea los Consejos Ciudadanos Sectoriales como “Instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales...Se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales” (Ramírez 2010).

Las funciones de los Consejos Ciudadanos Sectoriales:

- Instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional.
- Proponer al ministerio agendas sectoriales de políticas públicas
- Monitorear que los planes ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias y se implementen en programas y proyectos sectoriales.
- Hacer el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes.
- Generar debates públicos sobre temas relacionados
- Elegir a la delegada o delegado del Consejo Ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e intercultural para el Buen Vivir.



**Fuente:** Exposición “Transición, democracia participativa y consejos sectoriales” Franklin Ramírez. FLACSO Ecuador. FLACSO Julio 2010. Nuevos Escenarios de Participación.

#### 6.4. MECANISMOS PARA EL CONTROL SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR 2008

### Mecanismos de Control Social en la Constitución Ecuatoriana 2008

<http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/mecanismos-de-control-social>

#### ¿Qué son los mecanismos de control social?

Son todos aquellos instrumentos por medio de los cuales todos los ciudadanos y ciudadanas individual o colectivamente, ejercen su derecho constitucional de participación y control social en la gestión de lo público.

Entre los mecanismos de control social más utilizados están:

Veedurías Ciudadanas, observatorio y la revocatoria del mandato

## **1. ¿Qué son las Veedurías Ciudadanas?**

- Son mecanismos de participación y control social de carácter temporal, mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas ejercen el derecho constitucional de controlar, de manera objetiva e imparcial, la administración y gestión de lo público. Su propósito es intervenir -a tiempo- en caso de encontrar irregularidades en el manejo de la gestión y administración de lo público, previniendo así actos de corrupción.

## **¿Quiénes ejercen las veedurías?**

- Personas naturales y/o representantes de organizaciones, individual o colectivamente, quienes prevalecidos por sus derechos constitucionales, desarrollan actividades específicas de vigilancia y control social de una manera cívica y voluntaria.
- Su actividad es independiente tanto de las instituciones públicas como de las influencias político partidistas o de intereses particulares.

## **¿Sobre qué se puede ejercer el control social?**

Entidades del sector público en todos los niveles de gobierno. Todo el ciclo de las políticas públicas. Planes, proyectos, programas, procesos, obras y servicios públicos. Actuaciones de las y los servidores públicos en general. Procesos de selección o designación de autoridades públicas. Personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

## **Atribuciones de las veedurías**

- Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviera vinculación con el objeto de la veeduría.
- Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.
- Vigilar que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.
- Evaluar las obras físicas y los servicios públicos en los impactos o afectación a la calidad de vida.
- Conocer los procesos que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto o contrato objeto de control.
- Aportar con sus conocimientos, experiencias y criterios para el correcto desarrollo del proceso, plan, programa, etc. objeto de la veeduría.
- Realizar el acompañamiento, seguimiento y vigilancia del proceso, proyecto, programa, política antes durante y después.

## **Fases del proceso de conformación de una Veeduría Ciudadana**

- Información, sensibilización y capacitación.
- Identificación del objeto de la veeduría y determinación del plazo de ejecución.
- Elaboración del plan de veeduría.
- Organización y formalización de la veeduría.
- Acercamiento con las autoridades, personas o instituciones que serán objeto de la veeduría para el establecimiento de acuerdos en relación a su participación, entrega de información e implementación de las recomendaciones.
- Ejecución de la Veeduría.
- Socialización de resultados.
- Seguimiento de los resultados.

## **2. ¿Qué es un observatorio?**

Es un espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente conformado por grupos de ciudadanos/as u organizaciones con el objetivo de elaborar diagnósticos, informes, reportes monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos a través de fuentes e instrumentos propios y externos en beneficio de los ciudadanos.

### **¿Quiénes conforman un observatorio?**

Personas naturales y organizaciones que se agrupan en un espacio autónomo con el fin de monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos, las cuáles pueden variar en su naturaleza de forma permanente.

### **Objeto de los observatorios**

- Políticas, procesos, proyectos, planes impulsados por entes públicos.
- Proceso, proyecto o actividad dirigido y realizado por un ente privado (puede ser el caso de los observatorios de medios).

Es decir, los observatorios de lo social se avocan a fenómenos sociales sin distinguir necesariamente si tienen su origen en entes públicos o privados.

### **Atribuciones de los Observatorios**

- Elaborar diagnósticos que identifique, con puntualidad los principales problemas y retos de algún tema de interés público como punto de partida.
- Redacción de informes y reportes al respecto y la difusión de los resultados obtenidos.
- Evaluar y dar seguimiento a los indicadores construidos con los sectores de la sociedad civil organizada.
- Elaborar y difundir los resultados entre los miembros de la comunidad de manera directa y a través de los medios de comunicación.
- Medir de qué manera las políticas que se implementan influyen o no en el problema inicial, y si se han generado cambios.
- Definir estrategias de intervención a nivel local y regional por parte de las administraciones locales y departamentales.
- Definir mecanismos técnicos que permitan transparentar y fortalecer la actividad de la gestión pública.

### **Fases del proceso de conformación de un observatorio**

- Sensibilización, Información y Capacitación.
- Definición del ámbito que será objeto del observatorio.
- Definición de los actores sociales o institucionales que conformaran el observatorio.
- Definición de la organización o ciudadano/a que asumiría el rol de coordinación del Observatorio.
- Elaboración y establecimiento de procedimientos, mecanismos y herramientas para realizar la actividad dependiendo del objeto a observar.
- La suscripción de un acuerdo con la(s) entidad(es) que va(n) a ser monitoreada(s) para que ésta(s) facilite(n) la información necesaria y éste(n) dispuesta (s) a mejorar sus servicios.
- Formalización y presentación pública del observatorio.
- Establecimiento de alianzas con entidades públicas que defienden los derechos de los ciudadanos (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, otros).
- Ejecución de la actividad. Difusión de información veraz y técnica sobre la situación real del objeto monitoreado de manera periódica.

### **3. ¿Qué es la revocatoria del mandato?**

La revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo de elección con anterioridad a la expiración del período por la cual fue elegido. Puede darse en las áreas que dependan de una elección por mayoría en el sector público, el sector privado o el sector voluntario.

### **¿Cómo dice la Constitución que se debe proceder en caso de revocatoria de mandato o convocatoria a consulta popular?**

Lo que establece la constitución en el art. 104, es que la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto, cuando sea de carácter nacional, que deberá estar respaldado de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral, cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

El Art. 105, establece: “Las personas en goce de los derechos públicos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección

popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la presidenta o presidente de la república se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.”

En el art. 106, establece que una vez aceptada la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento.

En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será remplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución. La revocatoria del mandato se fundamenta en los principios de rendición de cuentas y representatividad, puesto que el electorado en ejercicio de su soberanía, otorga a sus representantes un mandato para que ejerza un poder.

Causas idóneas para que el electorado pueda solicitar la convocatoria de una consulta revocatoria son:

- Voto pragmático • Actos de Corrupción • Violación de los Derechos Humanos • Perdida de legitimidad • Democracia directa • Votación • Referéndum

## 6.5. RENDICIÓN DE CUENTAS Y SILLA VACÍA EN EL ECUADOR. MARCO CONSTITUCIONAL 2008

### Mecanismos de rendición de cuentas.

<http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/quest/rendicion-de-cuentas>

#### ¿Qué es la Rendición de Cuentas?

La Constitución de la República del Ecuador establece que la Rendición de Cuentas es un proceso participativo, estructurado, periódico y oportuno, mediante el cual quienes toman decisiones sobre la gestión de lo público (autoridades, servidores públicos, corporaciones privadas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil), ya sea en el ámbito político, programático u operativo, cumplen su deber y responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder sobre el manejo de lo público encomendado a ellos y los resultados logrados o no ante la ciudadanía, sometiendo a ésta la evaluación de dicha gestión o manejo.

Este proceso se emprenderá en una relación de diálogo/debate/encuentro, con la finalidad de construir confianza y mejorar la calidad de la prestación de lo público.

Por lo tanto, permite a la ciudadanía contar con información precisa y suficiente sobre la gestión de lo público, a través de un lenguaje asequible, redefiniendo así las modalidades de gestión pública e incorporando la exigencia ciudadana en todas las fases del ciclo de construcción de lo público.

#### ¿En qué consiste?

La Rendición de Cuentas consiste en generar sinergia para construir confianza entre la gestión pública y la ciudadanía, a través de mecanismos que permitan transparentar la administración pública, lo público y la utilización de recursos de interés público así como si ésta gestión cumple o no con los requerimientos, necesidades y expectativas de la sociedad a la que se debe. La sinergia es la integración de elementos que da como resultado algo más grande que la simple suma de éstos mediante la cooperación.

#### ¿Cuáles son los objetivos de la Rendición de Cuentas?

- Transparentar la gestión de lo público.

- Generar “responsabilización” entre quienes tienen el encargo de gestionar lo público.
- Restablecer los espacios de interconexión/diálogo entre las instituciones - Estado y la ciudadanía para lograr que ésta responda a su sentido de existir – “resolver” la convivencia de las sociedades”, lo que redundará en el fortalecimiento de la confianza entre instituciones – Estado y ciudadanía, la calidad de la democracia y los niveles de gobernabilidad.
- Determinar el cumplimiento de las ofertas y planes de gobierno de autoridades de representación o elección popular.
- Dar seguimiento a la construcción de lo público. Determinar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos realizados a partir de acuerdos logrados.
- Optimizar la calidad de inversión pública.
- Contribuir a implementar el acceso a la información sobre la gestión pública.
- Comprobar el cumplimiento de las recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades que conforman la FTCS y de la Procuraduría General del Estado.
- Determinar la Incidencia de lo ejecutado para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.
- Establecer el origen y destino de los recursos económicos de cada proyecto planeado y/o que se encuentre en ejecución.
- Identificar los avances y retrasos en la ejecución de obras.
- Establecer indicadores que permitan determinar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión realizada por las instituciones.
- Mejorar la elaboración de planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.

#### **¿Con base en lo que señala la Constitución y la Ley, quién y a quién se informa a través de la Rendición de Cuentas?**

Tienen obligación de rendir cuentas todas las personas naturales o jurídicas que manejen recursos públicos y/o que tengan la responsabilidad de gestionar lo público (autoridades, servidores públicos, corporaciones privadas, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil), ya sea en el ámbito político, programático u operativo.

No obstante, según la Ley del CPCCS así como la Ley de Participación Ciudadana, “tienen obligación de rendir cuentas las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, sin perjuicio de la responsabilidad que tienen las y los servidores públicos sobre sus actos u omisiones”.

### **El Mecanismo de la Silla Vacía en la Constitución del Ecuador 2008**

La actual constitución de Ecuador reconoce a la participación de la ciudadanía en todos los niveles de gobierno, y en este sentido, en su artículo 101 establece que “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupara una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones”. La incorporación de este nuevo mecanismo de participación justamente se orienta a garantizar que los ciudadanos podamos involucrarnos en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos locales, sin embargo aún falta por establecer un marco claro que operativice este mecanismo.

Se espera que la futura Ley de Participación Ciudadana incluya normas expresas del funcionamiento de la figura de la silla vacía, que se esperaría que sea simbólicamente una, pero en la práctica sea el espacio donde el ciudadano aporte a la toma de decisiones, en distintos ámbitos, en cada uno de los gobiernos locales.

#### **[Silla vacía, inaplicable por falta de reglamento](#)**

Publicado el 10/Noviembre/2009 | 00:06

La figura de la "silla vacía", contemplada en el artículo 101 de la Constitución de Montecristi, está en vigencia en la teoría, pero no en la práctica por la falta de una ley o reglamento en los gobiernos seccionales. Se espera que la **Asamblea Nacional** apruebe el Código de Ordenamiento Territorial y la Ley de Participación Ciudadana, para viabilizar este esquema.

La "silla vacía" se concreta en la participación de un representante de la ciudadanía en las sesiones de los organismos seccionales para discutir determinados temas inherentes a la ciudadanía. El tema volvió al tapete cuando miembros del Foro Democrático y del Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos, insistieron ante el Concejo Cantonal de Guayaquil en permitir que uno de sus delegados intervenga en la sesión del jueves anterior, para exponer sus argumentos relacionados a la adjudicación del contrato de recolección de basura y entregarle un modelo alternativo. El vicealcalde Guillermo Chang, expuso que estos grupos no pueden

ostentar la "silla vacía" aunque pueden comunicar su criterio. (AM)

**Hora GMT:** 10/Noviembre/2009 - 05:06. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/silla-vacia-inaplicable-por-falta-de-reglamento-377292.html>



## **7. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN. CASOS DE ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS PARA REFLEXIONAR.**

### **7.1. RETOS A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA. ARTÍCULO DE OPINIÓN**

#### **10 Áreas problemáticas de la participación ciudadana en América Latina y El Caribe**

**Félix Bombarolo.** Arquitecto, con estudios en sociología y desarrollo local. Profesor en varias universidades de la Región. Miembro de la organización Poleas. REVISTA: LA ERA URBANA. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. Edición Especial. Pp 4-9. MARZO 2004

Luego de casi 20 años de reimplantación de los sistemas democráticos en América Latina y El Caribe (ALC), la pobreza, la exclusión y el descrédito del Estado y del sistema de partidos políticos, han crecido. La democracia está en deuda con la población, y los derechos civiles y sociales están aún lejos de ser alcanzados por las ciudadanas y ciudadanos. La ciudadanía 'presiona' cada vez más por el logro de mayores niveles de participación, intentando construir un proyecto colectivo que involucre a las mayorías. Pueden mencionarse al menos 10 áreas problemáticas sobre las que resulta necesario profundizar para alcanzar aquel ideal de construcción colectiva:

**Sentido:** ¿Cuál es el sentido último de la promoción de la participación ciudadana? La sola mención del adjetivo 'participativo' no nos indica cuál es el sentido último de la acción que se intenta adjetivar. Innumerable cantidad de iniciativas participativas en la Región han escondido tras de sí intenciones de sobreexplotación y desentendimiento social de los problemas colectivos. Bajo la 'arenga de época' de la participación, se han llevado adelante en ALC durante las últimas décadas, revoluciones, contrarrevoluciones, procesos de cambio cultural, procesos 'gatopardistas' para sostener el sistema dominante.

**Viabilidad:** ¿Es siempre posible iniciar procesos de generación de la participación ciudadana? Es necesario decir que no siempre existen las 'condiciones mínimas' para fomentar políticas, leyes o acciones de carácter participativo. No son pocas las veces en que los 'agentes promotores' se ven expulsados por los actores locales ante la pretensión de mayor nivel de apertura democrática.

**Representatividad:** ¿Quiénes representan a los colectivos involucrados en los procesos participativos? ¿Cuál es su legitimidad? Los sistemas institucionales de representatividad están enormemente desprestigiados en la Región; siendo así, las preguntas son: ¿Quién representa, y con qué grado de legitimidad, al colectivo de los 'excluidos' en las mesas de negociación y discusión de cuestiones públicas?, ¿Cómo regenerar, a nivel comunitario, barrial, municipal y nacional, procesos que desemboquen en la elección de líderes con representatividad y legitimidad?

**Capacidad:** ¿Cuál es la capacidad de los ciudadanos y ciudadanas que participan en los procesos de toma de decisiones, para analizar los problemas en cuestión y proponer alternativas 'propias' de solución? En numerosas ocasiones se convoca a la población a participar de procesos decisorios con alto contenido técnico; en la mayoría de aquellas veces las personas más desfavorecidas carecen de herramientas o asesoría técnicas que les permitan discutir 'de igual a igual', reduciendo enormemente su capacidad y posibilidad de lograr más equidad en las decisiones.

**Contenido:** ¿Para qué tipo de decisiones o procesos se convoca a las personas a participar? En los 25 años que lleva el proceso de reconstrucción democrática en ALC, las convocatorias a la participación ciudadana han sido, por lo general, para discutir o 'consultar' sobre temas de relevancia secundaria -no estructurales-. No se han puesto a consideración aún temas como la progresividad de los sistemas impositivos, la definición de las prioridades en la asignación del gasto público social, etc. La pregunta entonces es: ¿Es posible llevar la escala de participación a nivel de las grandes decisiones nacionales o globales?

**Oportunidad:** ¿En qué instancia del proceso de gestación y aplicación de decisiones públicas se involucra a los interesados? Es común que los procesos de consulta se conformen en momentos de la ejecución de los programas y políticas públicas, y no durante su diseño, lo que resta efectividad, potencia y motivación al proceso participativo.

**Límites:** ¿Hasta dónde es lícito, prudente, necesario y 'eficiente' generar procesos de consulta y participación social?

¿Cuál es el límite 'técnico', el momento en el que ya no es conducente fomentar reuniones y consultas ante la especificidad de las resoluciones a tomar? Las instancias participativas deben tener como objetivo definir 'las decisiones centrales' de los procesos sociales o productivos que se promueven. Muchas experiencias de este tipo han fracasado por el excesivo 'tallerismo' por los cuales, en nombre de la participación, se destina enorme cantidad de tiempo y de recursos a consultas y debates técnicos poco relevantes, haciendo al proceso vulnerable a críticas por alto costo, su lentitud y burocratización, y desgastando a la propia población.

**Vínculo:** ¿En qué medida se tienen en cuenta los deseos y propuestas de la ciudadanía convocada a la participación?

Cuando el llamado a participar adquiere un sentido de 'consulta', no siempre aparece claro o directo el vínculo entre las propuestas y la 'voz de los consultados' y la decisión final tomada por las organizaciones convocantes. Esta 'desestimación final' de la opinión y deseo de las personas involucradas en los procesos participativos, resulta uno de los principales motivos del creciente desinterés o desánimo de las y los ciudadanos en participar de actividades públicas.

**Modo:** ¿Son pertinentes y efectivas las herramientas utilizadas para promover los procesos participativos?

Si bien se han extendido en los últimos 20 años los métodos y procedimientos para generar procesos participativos e intersectoriales, son aún incipientes y es notoria la falta de efectividad real que en ocasiones estos métodos adquieren, así como la poca cantidad de recursos humanos capacitados para llevarlos adelante (especialmente en pequeñas y medianas ciudades del interior de países de la Región).

**Sostenibilidad:** ¿Cómo sostener en el mediano y largo plazos los procesos participativos iniciados al amparo de las

nuevas iniciativas 'participacionistas'? Demasiadas iniciativas de promoción de la participación social llevadas adelante en los últimos años en la Región se han abandonado por diferentes motivos, pero principalmente, por el cese de la voluntad y compromisos políticos del Estado para continuarlas y por las oscilaciones en los flujos de inversión social proveniente de la cooperación internacional destinados al fomento de tales procesos. Como se aprecia, la construcción de una democracia participativa y equitativa será un proceso largo, de marchas y contramarchas. La construcción de una cultura verdaderamente democrática será posible cuando aquellos que detentan tal poder (grupos políticos y económicos concentrados de nivel local, nacional o regional) se dignen también en ser parte de tales procesos y en compartir el fruto del esfuerzo colectivo y las decisiones vitales que afectan la vida de las mujeres y hombres de la Región. Si esto no sucede, los proc. Part. corren el riesgo de perder su enorme potencial de cambio.

## 7.2. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMUNITARIA. COMUNIDADES RURALES EN PANAMÁ

### GUÍA DIDÁCTICA PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMUNITARIA, UNA VALIOSA HERRAMIENTA DE TRABAJO. Efraín Castellero Pinzón. República de Panamá.

Fuente: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/mexico26/x-016.pdf>

**La Planificación Participativa Comunitaria** es un método a través del cual las personas pueden ganar grados de participación en el proceso de desarrollo de sus comunidades. En otras palabras, es el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración Pública, sin integrarse en las estructuras burocráticas, a través de la participación comunitaria.

**Ventajas de la Planificación Participativa:**

- Permite tener un mejor conocimiento de la situación a través de la reflexión conjunta.
- Da la oportunidad a los participantes de aportar ideas, experiencias y recursos,
- Los participantes toman conciencia de que el problema es de todos.
- Es democrático, genera un clima de confianza y compromiso en los participantes
- Se acuerdan prioridades y se elaboran objetivos conjuntos,
- Se evita la dispersión de esfuerzos,
- Genera información que puede ser empleada en otras instancias,
- Aumenta la autoestima de cada una de las personas que colaboran en el proceso,

**Características de la Planificación Participativa:**

- Se desarrolla en forma grupal
- Se adapta a un enfoque interdisciplinario
- Permite aprender con y de la gente
- Permite realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa de la realidad
- Permite la triangulación de fuentes o verificación de los resultados

En una primera fase es necesario crear la equidad de oportunidades definiendo un proceso de priorización territorial que tenga como base los niveles de pobreza existente, pero que considere otros elementos que potencien la posibilidad de alivio a la pobreza en el corto y mediano plazo, tales como la oferta de recursos internos (niveles de organización, capacidad de la población de ser y hacer, potencialidad de recursos productivos).

En una segunda fase se requiere la preparación de la institución facilitadora, a la institución rectora local (Municipios), y a la propia comunidad beneficiaria, para que la comprensión del proyecto facilite los mecanismos de colaboración, concertación y gestión de los proyectos que se deriven del proceso de planificación.

En este punto tiene especial vigencia la importancia del facilitador o moderador, de cuya actividad dependen los resultados del proceso de planificación. Para ello se hace necesario que el facilitador o moderador tenga las siguientes características:

1. Debe tener fe en la gente y en sus capacidades
2. Debe crear una atmósfera de confianza
3. Tener paciencia y capacidad de escuchar
4. Estar consciente de sus limitaciones y estar dispuesto a aprender
5. Ser creativo
6. Ser flexible, adaptar los métodos a las situaciones sin afectar los resultados
7. Respetar las opiniones, guiar, orientar, no imponer
8. Tener capacidad de síntesis y de análisis.

#### **PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMUNITARIA, LA EXPERIENCIA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL**

Entre los objetivos del programa, contenidos en el marco lógico del préstamo, se establecen los siguientes: "El programa tiene dos metas generales complementarias: (1) maximizar el impacto de las inversiones sobre la incidencia de la pobreza y (2) fomentar la participación de las comunidades en el proceso de desarrollo de las mismas.

Los objetivos específicos son: introducir un proceso de asignación de recursos transparente, basados en criterios de pobreza; desarrollar una metodología de planificación comunitaria de acuerdo a las prioridades de la comunidad, ampliar el menú de actividades elegibles de financiamiento de forma que reflejen la preocupación e intereses de la comunidad y descentralizar el proceso de línea del FIS para que éste se acerque más a las realidades locales.

Se pretende mediante este programa cubrir un total de 74 distritos, 584 corregimientos y cientos de comunidades con población pobre, y que los proyectos que se financien con fondos del BID sean producto de los resultados del proceso de planificación participativa.

La primera actividad propia del desarrollo de este programa con el Banco Interamericano de Desarrollo, fue la realización de una consultoría que diseñó las diferentes guías metodológicas a convertirse en los instrumentos formales que nos sirvieran para sistematizar el proceso de planificación participativa. Así, se identificaron como instancias de participación, que en esencia lo que recogen es el aporte de las comunidades en la definición de sus necesidades, las siguientes:

1. **Asambleas Comunitarias:** Representan la primera instancia de discusión y concertación comunitaria, en ella se plantea la situación de la comunidad, sus principales problemas y soluciones. Dichas asambleas tendrán cobertura geográfica en función de la cantidad de habitantes, equidistancia de las comunidades, situación agro ecológica y socioeconómica y correspondencia (ubicación dentro de una misma unidad político-administrativa)

Existen dos momentos de la reunión:

a. Levantamiento de auto-diagnóstico comunitario y definición de problemas y soluciones.

- Levantamiento de la información documento secundaria
- Encuesta a líderes comunitarios.
- Talleres participativos.

b. Organización comunitaria para la priorización, gestión e implementación de proyectos.

**2. Asambleas de Corregimientos:** Las Asambleas de Corregimiento serán la instancia de concertación social intercomunitaria entre los diferentes líderes del corregimiento en las etapas de planificación participativa.

**3. Asamblea Municipal o Cabildo Municipal:** Esta asamblea estará conformada por los líderes comunitarios de los diversos corregimientos, autoridades locales –alcaldes, consejo municipal, corregidores, legisladores, gobernador-, organizaciones de la sociedad civil, representantes de instituciones públicas, etc.

Dentro de estas asambleas se tratarán los temas sugeridos de inversión social, entre los que se encuentran los siguientes:

1. Salud: Dotación de agua potable, programas de prevención de la salud, residuos sólidos, educación de adultos, etc.
2. Educación. Mejoramiento de infraestructura escolar, huertos escolares, etc.
3. Ambiente: Programas de sensibilización a la población sobre el cuidado y prevención del ambiente, prácticas agro sostenibles, reforestación, etc.
4. Generación de empleo o de ingresos: Programas de generación de agro negocios, apoyo a las organizaciones de gestión, etc.
5. Grupos vulnerables: Fortalecimiento a la capacidad de organización y autogestión de los sectores informales y de los grupos marginados de la población, etc.
6. Infraestructura y servicios básicos: Construcciones y obras civiles, caminos, edificaciones, luz eléctrica, etc.
7. Organización comunitaria: Fortalecimiento institucional de organizaciones comunitarias, programas de cooperación entre organizaciones comunitarias, etc.

Como producto de esta planificación participativa se elaborarán por parte del Fondo de Inversión Social los Planes Operativos Municipales, que reflejan los actores relevantes que participaron de la planificación anual y los procesos por los cuales se derivó el mismo para cada área geográfica específica.

### 7.3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. CASO BRASIL

#### Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos

Yves Cabannes Urbanista. Entre 1997 y 2003 coordinó el Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe PGU-ALC (UN-Habitat). Asesor del Municipio de Porto Alegre Profesor e investigador invitado en varias universidades.

REVISTA: LA ERA URBANA. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. Edición Especial. Pp 10-14

#### El territorio municipal como espacio principal

El municipio continúa siendo el ámbito privilegiado de actuación y el presupuesto municipal (total o parcial) el objeto principal en debate. Desde hace poco tiempo, los Presupuestos Participativos tienen lugar en ámbitos "infra-municipales", por ejemplo en distritos o en regiones de grandes ciudades, o "supra-municipales", como en el caso del estado brasileño de Río Grande do Sul, de algunas provincias (conjunto de municipios) y departamentos colombianos, o de Perú, donde por primera vez, se votó en 2003 una Ley Marco de Presupuesto Participativo para que cada distrito (municipio) promoviera este proceso innovador. partir de 1989 algunas ciudades como Porto Alegre o Santo André, en Brasil, inician un proceso innovador de control del presupuesto municipal. Después de esta primera fase experimental, una segunda fase (1997-2000) correspondió a la masificación brasileña, seguida por un período, el actual, de expansión fuera de Brasil y su diversificación.

El interés evidenciado hacia los PPs durante los últimos años invita a identificar el porqué de tanto entusiasmo por parte de públicos tan diversos. La crisis actual de los modelos políticos de referencia y la legítima ansiedad por encontrar soluciones concretas a la pauperización de una parte cada vez mayor de la humanidad son seguramente elementos explicativos. Otro elemento es, con seguridad, el impacto a corto plazo que los PPs tienen sobre la mejoría de las condiciones de vida de la población y sobre las ciudades. En pocos años, el acceso a los servicios básicos como agua, saneamiento o vías ha mejorado, los equipamientos públicos se han multiplicado y avances significativas en los campos de salud y educación se han producido. Pero aquellos no son los únicos beneficios tangibles; sus resultados son diferentes en cada lugar en función de las demandas. Estos resultados concretos, significativos y de corto plazo, explican el entusiasmo y la pasión que puede despertar el tema entre la ciudadanía, y en particular entre la población más necesitada.

Los demás aportes esperados o alcanzados son ampliamente abordados por los autores del presente número: profundización del ejercicio democrático y creación de ciudadanía, extensión de la participación ciudadana, mayor eficiencia de la administración pública y nueva institucionalidad, generación de un espacio público de aprendizaje. Sin embargo, las experiencias de PPs constituyen un universo heterogéneo, "profundamente desigual, inestable y complejo". Para poder diferenciar entre las diversas experiencias que se autocalifican como "de Presupuesto Participativo", un estudio reciente de 25 experiencias significativas, propone una serie de variables que permiten llegar a una primera clasificación. Dichas experiencias fueron analizadas a partir de cuatro dimensiones: a) Presupuestaria y fiscal, b) Participativa, considerando la participación ciudadana (el aspecto por lo general más estudiado) y la participación pública, c) Normativa y legal, y d) Física o territorial

Siete variables, en particular, ayudaron a diferenciar las experiencias: I) Participación directa de la ciudadanía o participación indirecta, es decir a través de sus organizaciones sociales o políticas (Democracia Representativa Comunitaria); II) ¿Quién tiene el poder de decisión en relación con los presupuestos? Las experiencias varían desde simples consultas hasta sistemas de poder ciudadano; III) ¿Cuál es el órgano de decisión?, el cual varía desde el Consejo de Presupuesto Participativo hasta otros sistemas de decisión; IV) ¿Dónde y cómo se ejerce el control social y la fiscalización de obras, una vez aprobado el presupuesto? V) Las experiencias se ubican entre demandas al nivel del barrio (democracia participativa de "proximidad") o la ciudad en su conjunto (democracia participativa ciudadana); VI) La parte del presupuesto público municipal puesto a debate varía de menos del 1% del total hasta al 100%. VII) Las experiencias se diferencian mucho por su grado de institucionalización y/o de formalización.

## Riesgos presentes y desafíos para el futuro

### Producir conocimientos

Un primer desafío se refiere a la necesidad de acompañar, monitorear y evaluar de forma participativa las experiencias en su diversidad y en su expansión exponencial. La producción de conocimientos críticos y pedagógicos, alimentados por los procesos, y la retroalimentación de los actores involucrados son tareas todavía insuficientemente desarrolladas, pese a ser fundamentales para la construcción de una memoria colectiva, para posibilitar una visión crítica y, al mismo tiempo, para evitar la deificación o fetichización estéril de los Presupuestos Participativos. Existe el gran riesgo de considerar a estos procesos como la "panacea", o sea el remedio para todos los males, tal como lo indica Yves Sintomer. Este riesgo es real, tanto para los gobiernos locales que pueden prometer demasiado, como para la ciudadanía que puede esperar demasiado.

### Irreversibilidad de los procesos

El segundo desafío se refiere a las condiciones de irreversibilidad de los procesos, a fin de que se consoliden más allá del alcalde de turno, o del protagonismo de la ciudadanía. João Verle, actual Alcalde de Porto Alegre, identifica con claridad cuatro factores que explican la permanencia de la experiencia en su ciudad: a) la voluntad política del gobierno de Administración Popular, b) la existencia de un movimiento comunitario organizado, c) la gestión fiscal responsable, y d) el cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de inversión anuales. Parecería, además, que la irreversibilidad de los procesos va a la par con el empoderamiento de la población y su comprensión del interés del proceso y de los beneficios que éste aporta (...). Llegar a este empoderamiento supone una clara priorización de la concienciación y de la educación popular, así como un cambio de escala en las actividades o dimensiones educadoras ligadas a los procesos de Presupuesto Participativo.

### Construir democracias multiculturales y pluriétnicas

Una tendencia reciente que merecería un análisis más profundo apunta a la construcción, vía el Presupuesto Participativo, de formas de gestión local urbana, no solo democráticas, sino multiculturales y pluriétnicas. Frente a la exclusión histórica, los Presupuestos Participativos han posibilitado la emergencia de un nuevo diálogo entre los indígenas y una sociedad mestiza, cuya democracia fue fundamentalmente excluyente hacia ellos. Las naciones indígenas, a pesar de constituir solamente cerca del 8% de la población, representan más del 25% de los pobres de América Latina. Hoy en día, las naciones Guaraní en varios países, los Aymaras en Bolivia, los Quichuas en Bolivia y Ecuador, los Caiguangues en el sur de Brasil y muchas naciones más, son asociadas a procesos de Presupuesto Participativo; más aún, son portadoras de modelos de democracia participativa sustentados por valores éticos ancestrales y por una fuerte cultura comunitaria. A diferencia de aquellas políticas de inclusión social que suponen el renunciamiento por parte de estas naciones a su cultura, los Presupuestos Participativos aparecen como una esperanza para la construcción de ciudades democráticas que reflejen y se nutran de las riquezas milenarias, producto de la diversidad cultural y étnica de la Región.

## Contribución de los PPs al "Otro mundo posible"

Un cuarto desafío se refiere a la contribución concreta y política que los PPs están haciendo y/o podrían hacer para la construcción de ese "otro mundo posible", anhelado por el movimiento altermundialización. El tema es hoy en día aglutinador y movilizador de las ciudades, los gobiernos y la ciudadanía, que sueñan con un mundo diferente. No es una mera coincidencia que Porto Alegre sea, al mismo tiempo, la experiencia de referencia para los Presupuestos Participativos y la sede del Foro Social Mundial. Sin embargo, la relación entre los dos ámbitos, tanto a nivel local como global, y tanto a nivel político como operativo, carece de claridad. Todo ello, merece una atención mayor, por las expectativas que ambas dinámicas despiertan a otro futuro para el planeta.

## El Presupuesto Participativo como instrumento de justicia social

El Presupuesto Participativo también es un instrumento de justicia social, en tres dimensiones: tributaria, distributiva y política. Esto significa, desde el punto de vista fiscal, no solamente recuperar la capacidad financiera y estratégico-administrativa del sector público, sino también que aquellos que ganan más paguen más. La evolución de los ingresos de Porto Alegre muestra claramente que la cooperación establecida en la cogestión del presupuesto público municipal le dio credibilidad política al gobierno para mejorar la recaudación propia del Municipio y obtener aval y financiaciones internacionales para la ciudad (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).

En segundo lugar, se trata efectivamente de establecer discriminaciones positivas y atender con mayor justicia a quien menos tiene. En el Presupuesto Participativo las reglas llevan en consideración los diferentes grados de carencia y la población de las varias comunidades. En tercer lugar, se trata de invertir la mano de la relación Estado/sociedad, abriendo un espacio para quien nunca tuvo espacio, dando más poder político a quien menos poder económico tiene.

Desde 1996, cuando la Conferencia Hábitat 2 reconoció el Presupuesto Participativo como una de las 40 mejores prácticas de gestión pública del mundo, más de 200 ciudades empezaron a implantar el Presupuesto Participativo, con base en la experiencia de Porto Alegre. Fue ese proceso de construcción de una democracia participativa que llevó a Porto Alegre a ser escogida por los movimientos sociales como sede del Foro Social Mundial – FSM - en 2001, 2002 y que en 2003 reunió a 100 mil personas. El Foro Social Mundial está impulsando en todos los continentes el movimiento por otra mundialización, más justa, solidaria y democrática.

## El Ciclo del Presupuesto Participativo. Caso Porto Alegre

### 1. Reuniones Preparatorias del Presupuesto Participativo - marzo y abril

• Rendición de cuentas • Presentación del Plan de Inversiones • Presentación del Reglamento Interno, Criterios Generales y Técnicos • Discusión de Prioridades Temáticas • Criterios para revisión de Consejeros • Sugerencias de prioridades y demandas por internet

### 2. Grandes Plenarias Regionales y Temáticas – abril y mayo

• Elección de las Prioridades Temática • Elección de los consejeros • Definición del Número de Delegados • Presentación de cuentas

### 3. Reuniones regionales y temáticas – mayo a julio

• Elección de los Delegados(as) • Visita de los delegados(as) a las demandas solicitadas para conocimiento • Jerarquización de obras y servicios • Deliberación de las demandas vía Internet (Fórum de Delegados)

### 4. Asamblea Municipal – primera quincena de julio

• Posesión de los nuevos Consejeros • Entrega de la Jerarquización de obras y servicios • Discusión de asuntos generales relacionados al presupuesto

### 5. Análisis de las demandas y montaje de la Matriz Presupuestaria - julio a septiembre

• Análisis técnico financiero de las demandas • Montaje de la Matriz

### 6. Votación de la Matriz Presupuestaria – agosto a septiembre

• Discusión y votación de la Matriz Presupuestaria • Inicio de la distribución de recursos para las regiones y temáticas del Consejo del PP.

### 7. Detallamiento del Plan de Inversiones y Servicios - octubre a diciembre

• Detalle del Plan de Inversiones y Servicios • Finalización de la distribución de recursos para las regiones y temáticas • Presentación y votación de la propuesta del Plan de Inversiones (análisis técnico-financiero de las demandas de obras servicios) en los foros de delegados regionales y temáticos con la presencia de GAPLAN, CRC y órganos afines, mediante el envío anterior de la propuesta a los referidos foros.

### 8. Discusión en los Foros Regionales y Temáticos - noviembre y diciembre

• Discusión en los Foros regionales y temáticos de las alteraciones al Reglamento Interno, Criterios Generales y Técnicos del Presupuesto Participativo.

### 9. Discusión y votación – enero

• Discusión y votación del Reglamento Interno, Criterios Generales y Técnicos

### 10. Receso del Consejo de Presupuesto Participativo – febrero

## **8. CASO COTACACHI. UN REFERENTE DE PARTICIPACIÓN PARA EL ANÁLISIS**

Lo que se presenta a continuación corresponde a un documento trabajado por los mismos actores del proceso en su candidatura para el proceso “Ciudades para un futuro más sostenible” del año 2000.

Esta propuesta se obtuvo de la siguiente fuente: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp763.html>

### **8.1. PROCESO DE PARTICIPACIÓN**

El 10 de agosto de 1996 se creó un modelo de gestión municipal innovador y alternativo, que condujo a un proceso de planeamiento extensivo, participativo y armónico de cara al desarrollo local.

En septiembre del mismo año, se celebró la primera Asamblea del Cantón, a la que asistieron 250 delegados, y donde se tomaron decisiones como la de promover un proceso de consulta entre la población referido a los mayores problemas del Cantón, sus posibles soluciones y al potencial de la contribución ciudadana. La organización cantonal se caracteriza por la presencia de asociaciones artesanas dentro de la zona urbana, y por una significativa organización campesina indígena en torno al UNORCAC. Sin embargo, esta organización de población civil tuvo una escasa influencia en la gestión municipal.

En ese marco se establecieron los siguientes comités:

- Salud
- Educación
- Turismo y producción
- Gestión del medio ambiente y los recursos naturales
- Organización (niños y jóvenes, el consejo parroquial de Intag, la federación vecinal, modernización municipal)

El consejo de gestión y desarrollo del cantón es el cuerpo elegido permanentemente en cada asamblea y es el responsable de coordinar los principios generales de la asamblea y de integrar las iniciativas provenientes de los diferentes comités intersectoriales. En los documentos elaborados para la asamblea para la unidad del cantón, el consejo de desarrollo y el establecimiento de los comités, se ha hecho especial énfasis en una participación equitativa.

- Género. De hecho, en la última, la participación de la mujer fue del 40%, y el 20% del consejo de desarrollo y gestión son mujeres.
- Grupos étnicos. El desarrollo histórico de la organización de la población indígena entre comunidades y organizaciones de segunda clase se traduce en una mayor presencia en los organismos de participación desde las etapas tempranas de la actual gestión. Se ha buscado un incremento gradual de la representación de los

sectores mestizo y negro dentro de los organismos de participación de la Asamblea y de los Comités Intersectoriales.

- Estructura territorial. Hemos intentado contar con representación rural y urbana, reforzando la emergente organización vecinal. Además, hemos intentado conseguir la representación de las regiones geográficas( Andina y subtropical). Se ha concedido prioridad a conseguir una representación de las remotas parroquias rurales, que tradicionalmente han tenido una pobre participación en la gestión local.
- Edad. Tras la tercera asamblea para la unidad del cantón, una de las mayores preocupaciones era promover la participación de niños y jóvenes. Una vez establecida la mesa de la Infancia y la Juventud, en los días siguientes (Abril de 2000) se produjo el primer congreso infantil del cantón. Tanto los niños como los jóvenes cuentan con delegados en la asamblea cantonal.
- Otros. Desde etapas tempranas del proceso de participación se contó con la presencia de sindicatos de artesanos y organizaciones de funcionarios.

## **8.2. RESULTADOS OBTENIDOS**

Se han realizado los siguientes proyectos y programas:

- Un plan de desarrollo del cantón basado en mecanismos de participación.
- Se celebra una asamblea anual para la unidad del cantón, en la que se evalúa la gestión y se definen las principales directrices estratégicas para el próximo año, implicando tanto a la maquinaria municipal como a los diversos sectores ciudadanos para su ejecución.
- El consejo para la gestión y el desarrollo y los comités intersectoriales trabajan de forma permanente.
- La asamblea para la unidad cantonal se ha institucionalizado. El consejo municipal reconoce legalmente el proceso participativo a través de una ordenanza municipal.
- Se ha aprobado una ordenanza municipal mediante la cual se declara a Cotacachi " Cantón saludable" y que permite que, a la hora de decidir las inversiones municipales, se concede prioridad a la mejora de las infraestructuras sanitarias y a la realización de campañas de salud y que facilita la captación de fondos externos para estos fines.
- Se ha preparado un borrador de ordenanza municipal se ha preparado para declarar Cotacachi "Cantón ecológico". Está pendiente su aprobación por el consejo municipal. El propósito de ésta declaración es, como en el anterior caso, reconducir un mayor número de los recursos hacia la gestión sostenible de los recursos naturales con el fin de conseguir unos más altos niveles de vida en la población.

## **8.3.SOSTENIBILIDAD**

El proceso de democratización impulsado a través de la participación ciudadana en el planeamiento y la gestión del desarrollo cantonal basa su garantía de sostenibilidad en los cuatro aspectos siguientes:



**Social:** Mediante el reforzamiento de la organización de la sociedad civil y una legitimización social alcanzadas por la Asamblea del Cantón en la sociedad de Cotacachi.

**Legal:** Mediante la proclamación del papel de la operación de la Asamblea para la unidad del cantón a través de la ordenanza municipal del 31 de diciembre de 2000.

La declaración de un "cantón saludable" y "cantón ecológico".

**Institucional:** Mediante la estructuración y el funcionamiento permanente de las mesas para la armonización del sector y el comité para el desarrollo cantonal (el cuerpo operativo de la Asamblea) cuyo trabajo está claramente regulado y apoyado tanto por la sociedad civil como por el gobierno municipal.

**Generacional:** A través de una activa incorporación de los niños y los jóvenes al proceso de gestión y planeamiento cantonal. Son herederos de esta experiencia colectiva.

**Económico:** Mediante un uso racional de los recursos propios y la obtención de recursos provenientes de ONG y organismos de cooperación internacional sensibles a la democratización y a la implicación ciudadana en el desarrollo local.

#### **8.4. LECCIONES APRENDIDAS**

La buena voluntad política del gobierno municipal fue el factor decisivo para realizar este nuevo modelo de gestión, pero la sostenibilidad del proceso se basa en la fuerza de la organización y en la implicación de la sociedad civil en la gestión local.

Como todo proceso- y producto inconcluso- la gestión democrática incorpora actores nuevos.

Se ha promovido la integración de la población civil en las asociaciones vecinales, además de la presencia de un sindicato de artesanos, ahora cuenta con sus representantes en la Asamblea.

El desarrollo del planeamiento participativo ha permitido conceder prioridad a aquellas inversiones, municipales o de otro tipo, dirigidas a las áreas o temas establecidos por la propia población, ayudando a tomar decisiones tales como incrementar el coeficiente de calidad del agua potable, un ejemplo de la implicación ciudadana en la gestión municipal.

La construcción activa de una propuesta ciudadana dentro de un contexto multicultural y multiétnico se puede realizar a partir del mutuo respeto, el trabajo conjunto, las responsabilidades compartidas y el reforzamiento de los espacios democráticos.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

Arendt, Hannah (1997); “¿Qué es lo político?” Ediciones Paidós. Barcelona.

Baño, Rodrigo (1998) “Participación Ciudadana: Elementos conceptuales”, en *Nociones de una Ciudadanía que crece*, Enrique Corre y Marcela Noé. FLACSO Chile

Barrera, Augusto (2007); “La Participación en el Debate Político y Constitucional Actual”; Cuadernos para el Diálogo No. 3. Ecuador Dialoga. Quito, Ecuador.

\_\_\_\_\_ (2004); “Innovación Política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito”; en Ana Clara Torres Ribeiro, editora; *El rostro urbano de América Latina*; CLACSO; Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2001); “Sistema de Gestión Participativa. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”; Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; Centro de Investigaciones Ciudad; Programa de Gestión Urbana; Quito.

Canto Chac, Manuel (2006) “Políticas públicas: participación e institucionalización”. En XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006

Castillero Pinzón, Efraín (s/a) “Guía didáctica para la planificación participativa comunitaria. Caso Panamá”. Fuente: <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/mexico26/x-016.pdf>

Castillo, Fernando (1998) “Participación y Exclusión: Una aproximación al tema desde la experiencia de las comunidades de base”, en *Nociones de una Ciudadanía que crece*, Enrique Corre y Marcela Noé. FLACSO Chile

“Constitución Política de la República del Ecuador 2008”

Coraggio, José Luis (1991); “Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular”; Centro de Investigaciones Ciudad; Sociedad Interamericana de Planificación; Quito.

Correa, Enrique y Marcela Noé (1998); “Nociones de una ciudadanía que crece”; FLACSO Chile

Cunill Grau, Nuria (1999); “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación”. Nueva Sociedad. Caracas.

Cunill Grau, Nuria (1998), “Dilemas y Desafíos Actuales para la Construcción de Ciudadanía”, en: *Participación Ciudadana y Democracia*, COPRE y OEA, Caracas.

Drèze, Jean y Amartya Sen (2002), “India: Development and participation”, Delhi, Oxford University Press.

ERA URBANA (Revista), “Presupuestos Participativos”. Edición Especial. Marzo 2004. Programa de Gestión Urbana . Coordinación Regional para América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador.

Estévez, Alejandro (s/a) “El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde”. En: <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>

Font Joan, Blanco Ismael, Gomá Ricard y Jarque Marina (2000). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”. Documentos CLAD, Caracas.

Francés García, Francisco y Antonio Carrillo Cano (2008); "Guía Metodológica de los Presupuestos Participativos"; Colectivo PREPARACION; Alicante.

González, Fernán (2009); "Programa de formación Política y Ciudadana". Aportes. Conferencia de Poviciales Jesuitas de América Latina. Río de Janeiro, Brasil.

Guimaraes, Joao P. de Campos (2006) "Planning for Resource-poor Regions in a Globalizing World: Implications for Practice and Training" en *Regional Development Dialogue Magazine*, 1998, 19, 1, 99. pp. 22-40

Max-Neef, Manfred, Elizalde, Antonio y Hoppenhayn, Martin (1986) "Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro" CEPAUR. Centro de Alternativas de desarrollo, Santiago, Chile.

Molina, Natacha (1998) "De la Denuncia a la Construcción de Igualdad: Nuevas articulaciones entre Ciudadanía y Género", en *Nociones de una Ciudadanía que crece*, Enrique Corre y Marcela Noé. FLACSO Chile

Montaño, Sonia (1996) "La Ciudadanía de las Mujeres y el Sistema Político", en *Memoria Foro Género y Ciudadanía*. CIDEM-REPEM, La Paz.

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005); "Sistematización de la ejecución del Sistema de Gestión Participativa en el Distrito Metropolitano de Quito", Informe Final; Quito.

Noé, Marcela (1998) "Ciudadanía y Políticas Públicas", en *Nociones de una Ciudadanía que crece*, Enrique Corre y Marcela Noé. FLACSO Chile

"Ordenanza Metropolitana No. 0187", Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito.

Ortiz, Santiago (2004), "Cotacachi: Una apuesta por la democracia participativa". FLACSO sede Ecuador, Quito.

Ortiz, Santiago; Sarzosa, Patricia; Bolaños Vanessa (2008), "La Participación en la Nueva Constitución Ecuatoriana". Cuadernos para el Dialogo No. 5. Ecuador Dialoga. Quito, Ecuador.

Parraguéz, Manuel Jaques (2008); "Modelo de participación por afección: un modelo para el desarrollo de la ciudadanía local"; en: *Revista Polis*; Universidad Bolivariana; Santiago de Chile.

Phillips, Anne (1996); "Género y teoría democrática". Instituto de Investigaciones Sociales. Programa Universitario de Estudio de Género. UNAM, México.

Pineda, Carmen (2002); "Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario"; en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*; No. 22; Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Madrid; Madrid.

Ramírez, Franklin (2010) "Transición, democracia participativa y consejos sectoriales". Exposición en FLACSO Ecuador, Jornada "Nuevos Escenarios de Participación". Programa de Políticas Públicas. Quito.

\_\_\_\_\_ (2007) "Democracia participativa y funciones públicas: Interfases socio-estatales y campos" en Augusto Barrera, *La Participación en el Debate Político y Constitucional Actual*. Cuadernos para el Diálogo No. 3. Ecuador Dialoga. Quito, Ecuador.

Sáez, Vladimiro (1998) "Gestión Estatal y Ciudadanía Destinataria", en *Nociones de una Ciudadanía que crece*, Enrique Corre y Marcela Noé. FLACSO Chile

Sen, Amartya (1999), "Development as freedom"; Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya (2000) "Desarrollo y Libertad", Editorial Planeta, Barcelona.

Terán, Fernando (2010) "Lineamientos de Participación Ciudadana en el Gobierno de la Revolución Ciudadana". Exposición en FLACSO Ecuador, Jornada "Nuevos Escenarios de Participación". Programa de Políticas Públicas. Quito.

Trigo, Pedro (2009); "Programa de formación Política y Ciudadana". Aportes. Conferencia de Poviciales Jesuitas de América Latina. Río de Janeiro, Brasil.

Verdesoto, Luis (2000); "El control social de la gestión pública. Lineamientos de una política de participación social"; CEPLAES; Ediciones Abya Yala; Quito.

Virtuoso, José (2009); "Programa de formación Política y Ciudadana". Aportes. Conferencia de Poviciales Jesuitas de América Latina. Río de Janeiro, Brasil.

Wampler, Brian (2000) "Private Executives, Legislative Brokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil". Ph.D. Dissertation, University of Texas, mimeo.

Wanderley Lubambo, Catia; Bandeira Coelho, Denilson; y André Melo, Marcus. Organizadores (2006) "Diseño institucional y participación política. Experiencias en Brasil contemporáneo". CLACSO. Colección Edición y Distribución Cooperativa.

**Páginas web:**

Barómetro de las Américas. [www.barometrodelasamericas.org](http://www.barometrodelasamericas.org)

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec>

Caso Cotacachi. Ciudades para un futuro sostenible <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp763.html>